

LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL TIEMPO PRESENTE*

SEBASTIAN MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

SUMARIO: — I CONSIDERACIONES PRELIMINARES. — II COMUNIDADES DE REGANTES Y POLÍTICA HIDRÁULICA: 1. Concurrencia de los usos agrícolas con otros aprovechamientos. Necesaria consideración de perspectivas distintas a las de la utilización de los recursos. 2. La política hidráulica ante las mayores demandas de recursos; también, en el sector agrícola: mejora de las dotaciones y transformación en regadío. 3. La política de ahorro del consumo, determinante de la política hidráulica: su proyección en el ámbito agrario. 4. El reto de la calidad de los recursos el más acuciante de la política hidráulica de nuestros días; la llama "nueva" cultura del agua. — III. LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA AGRARIA. — IV. REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS CUESTIONES: 1. Las Comunidades de regantes, las grandes desconocidas. 2. Las Comunidades de Regantes deben asumir criterios empresariales en su gestión. 3. Excurso sobre el tema de la fiscalidad. 4. Algunas opciones que las Comunidades de Regantes pueden asumir en materia de política hidráulica. 5. Comunidades de Regantes "versus" Administraciones públicas. 6. Las Comunidades de Regantes están inermes ante muchos cometidos que obligadamente deben cumplir.

I.— CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Hay pocas instituciones en nuestro sistema jurídico que conserven el arraigo y la tradición de las Comunidades de Regantes. Muchas de ellas, cargadas de historia, arranca de un lejano pasado, y costumbres y ritos del ayer, en buena medida, condicionan aún en día su propio hacer. Y no porque cuando hablemos de ellas entendamos, como diría aquel viejo comentarista del Código civil refiriéndose a la regulación que éste recogía de los censos, que entráramos en la sala de las momias. En modo alguno. Las Comunidades de Regantes, por muy antiguo que sea su origen, conservan toda su operatidad y vigencia y, en gran medida, siguen siendo plenamente válidas para satisfacer las exigencias que el hoy impone. Que junto a las Comunidades históricas, no

* Este trabajo se publicará en los estudios del Prof. Ramón Martín Mateo de próxima aparición.

me importa determinar fecha alguna, las muy importantes que han ido creándose de modo permanente y sucesivo; insisto: de modo constante. Muy señaladamente, como consecuencia de las reversiones de las concesiones de los canales de riego otorgadas al amparo de la vieja ley de Aguas; y, de modo muy especial, de las grandes obras hidráulicas ejecutadas por el Estado.

Es de advertir que las Comunidades de Regantes ofrecen, a su vez, una realidad en extremo heterogénea. Es difícil categorizarlas conforme a criterios más o menos uniformes. Se trata de un dato a tener muy en cuenta. Mientras unas, a veces con extensión considerable, agrupan pequeñas huertas próximas, generalmente, a los núcleos de población, otras, superan con creces las 100.000 Has de regadío y, conforme a la fórmula de los aprovechamientos múltiples de la vieja ley de 1879, además de a los regantes, agrupan a numerosos núcleos de población, a los que abastecen, a industrias de gran importancia, y constituyen un Sistema que, es frecuente, pende y está ordenado por una o varias grandes obras de regulación. Una realidad, insisto, extraordinariamente diversificada. Es extremo que por lo que después diré, es preciso tener muy en cuenta.

Realidad presente la de las Comunidades de Regantes, anclada en el pasado, y de las que presente y pasado me importan, de modo principal, en cuanto esa realidad se proyecta, debe proyectarse, en el futuro. Tradición y modernidad: son dos valores que es necesario interrelacionar con todas sus consecuencias; y hacerlo, además, con hondura. Eso sí, siempre, con respeto y con prudencia extrema. Que ni aquella, la tradición, constituya obstáculo para el obligado reto que los tiempos imponen, ni que estas exigencias de nuestros días arrumben el pasado, como con frecuencia se ha tratado de hacer. Interrelación, repito, que hay que asumir con todo su alcance. La historia está llena de instituciones que, por su anquilosamiento, han devenido inútiles, así como de fracasos por cambios impuestos olvidando lo que esas mismas instituciones habían sido y eran en efecto.

Y querría reflexionar en estas páginas sobre las Comunidades de regantes enmarcadas en su contexto más general, más que hacerlo sobre la problemática de las mil cuestiones particulares que plantean. Es en aquél donde está la problemática más importante que presentan hoy día, también de él pende su futuro. Reflexiones en el tiempo presente sobre las Comunidades de Regantes.

Acaso pueda pensarse, que unas reflexiones así planteadas pueden resultar en exceso generalizadoras. Veremos, por el contrario, la operatividad que en concreto presentan. Una problemática que, en mi opinión, cabría delimitar situando el tema en un doble orden de coordenadas: las Comunidades de Regantes, diríamos, entre la política hidráulica y la política agraria. Dos aspectos a los que me referiré por separado, para tratar después algunas de las proyecciones concretas que de ese encuadramiento se derivan.

II — COMUNIDADES DE REGANTES Y POLÍTICA HIDRÁULICA

1.— Concurrencia de los usos agrícolas con otros aprovechamientos. Necesaria consideración de perspectivas distintas a la de la utilización de los recursos.

Las Comunidades de Regantes, titulares de un aprovechamiento de aguas públicas: representan, pues, intereses sectoriales en el contexto general de la administración de los recursos. Es obligado enmarcarlos en ese contexto; asimismo, relacionarlos con los otros, también sectoriales, que con ellos concurren. En definitiva, Comunidades de Regantes y Política hidráulica. Aquéllas, pues, parte de un todo: parte importante desde luego, pero en definitiva parte, que hay que encuadrar en el conjunto de lo que supone y exige la administración de los recursos.

En un punto me interesa insistir. En el ámbito concreto de la administración de los recursos hidráulicos, sabido es que jurídicamente ha tenido siempre significado muy notable, —exigencia a respetar—, lo que en expresión acuñada se ha calificado como principio de la “recíproca compatibilidad” entre los distintos usos de las aguas. Exigencia que, en definitiva, es consecuencia de la amplia y heterogénea gama de usos de los que son susceptibles, en lógica concordancia con las numerosas actividades que los precisan. Es éste extremo tan obvio, y tan reiteradamente puesto de relieve, que no parece requiera insistir en él¹. En él se enraiza una de las cuestiones que ha venido siendo considerada como una de las claves en la ordenación de los usos de las aguas. Cuestión que, además, —de ahí precisamente su significado—, hay que remitir a unos recursos no disponibles de forma ilimitada, sino más bien notoriamente escasos. Recíproca compatibilidad de los distintos usos, que en el ámbito estricto de la utilización de las aguas, ha sido formulada como es sabido a muy diferentes niveles². Asumir con todas sus consecuencias el principio de la recíproca

1. Lo que digo en el texto, por comunmente reconocido, no parece requiera mayor desarrollo: cabe referirlo con los propios términos con que lo hace la STC 227/1988 (F.J. 13) que, aunque los formula en relación con la cuestión competencial, son perfectamente aplicables a nuestro caso, al advertir que los recursos hidráulicos constituyen la base, el soporte físico, de una pluralidad de actividades públicas y privadas. Una idea que reitera también la STC 243/1993 de 15 de julio (F.J. 3) y que, ante esa pluralidad de posibles utilizaciones de los recursos, obliga a relacionarlas y también a compatibilizarlas.

2. A estas cuestiones me he referido ya en, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas*, Madrid, 1997, 197 ss.. En primer lugar, hay que notar, obligada reciprocidad entre sus distintas formas de su utilización —usos comunes, usos privativos; etc.—: ello supone ya, en sí mismo, una muy singular limitación de las posibilidades que permiten cada una de esas formas de uso. También, obligada compatibilidad entre ellos en cuanto son distintos los aprovechamientos a los que cabe destinar las aguas. Finalidades que, aunque relacionadas, son habitualmente alternativas y,

compatibilidad de los distintos usos del agua, ha sido siempre difícil. De modo principal, por lo que se refiere a la fijación de las correspondientes prioridades.

El tema en nuestros días, desborda los límites en los que habitualmente venía siendo planteado, conforme a la exclusiva consideración de los recursos como bien de consumo y factor de producción, partiendo de los distintos tipos de utilización de las aguas, usos comunes, aprovechamientos, distinta prelación entre los mismos. El marco, a todas luces, resulta insuficiente: superando el planteamiento expuesto, es necesario relacionar la ordenación de los usos de las aguas asumiendo además perspectivas del todo distintas, que obligadamente imponen considerar otros ámbitos en los que aquéllas desempeñan también un papel relevante. Los recursos hidráulicos, como es sabido, son elemento fundamental de muy distintas realidades de necesaria referencia: piénsese, por ejemplo, en la ordenación del territorio; la conservación del medio ambiente; la protección del suelo; la restauración de la naturaleza, etc. La complejidad que resulta es notoria. Es así, y no puede ser de otro modo, como se plantea todo el régimen de los aprovechamientos de los recursos en el derecho comparado en términos cada vez más condicionantes que, por conocidos, me permiten eludir cualquier referencias al respecto³. También el art. 13,3 LAg. contempla expresamente la realidad que refiero, evidenciando desde un plano distinto, pero de obligada consideración, la heterogeneidad de categorías y valoraciones que deben asumirse para hacer realidad, primero, la recíproca compatibilidad de los distintos usos de las aguas; también, y de modo muy señalado, la compatibilidad con esas otras valoraciones a las que acabo de señalar.

La temática enunciada —diferenciación de formas de utilización de los recursos y escasez de los mismos— debe encuadrarse, pues, en todas esas otras realidades que he referido. Y en ello no cabe opción alguna. No hace más de veinticinco años, es fácil constatar, que la problemática fundamental de los aprovechamientos del agua, y la proyección jurídica que planteaban, se concretaba de modo fundamental, y casi exclusivo, en su utilización para usos agrarios, para el regadío. Basta asomarse a cualquier libro de derecho de aguas de esos años, para comprobar lo que digo. El planteamiento hoy día, es, tiene

con frecuencia, incompatibles. Es en este punto donde radica toda la vieja problemática de la prelación de los distintos tipos de aprovechamiento de las aguas, que básicamente considera ahora el art. 58 LAg. Establecer, ordenar y garantizar la compatibilidad de las diferentes finalidades a las que aquéllas se afectan, es tarea fundamental en toda ordenación de los recursos.

3. Vid., por todas, las referencias que en relación con estas valoraciones en los sistemas alemán, francés e italiano refiero en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas*, 124 ss., así como la bibliografía que se recoge, insistiendo precisamente en las perspectivas que se señalan en el texto.

que ser, muy distinto. En primer lugar es de advertir que, aunque sea desde una perspectiva estrictamente cuantitativa, las otras utilidades de los recursos, se tienen cada vez más en cuenta; los riegos sólo son una entre ellas. A su vez, insisto, todas deben enmarcarse en esa unidad que es la política hidráulica que resulta elemento condicionante y condicionado por otras políticas —medioambiental, de ordenación del territorio, etc.— que igualmente hay que tener en cuenta.

Es en el marco expuesto, y no hay otro, en el que hay que plantear el tema de las Comunidades de Regantes. Diré que es obligado; incluso, resulta imprescindible que éstas adquieran conciencia, 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. Y lo que digo, es fácil advertir, no es pura especulación teórica. Se proyecta con unas consecuencias prácticas en extremo significativas.

2.— La política hidráulica ante las mayores demandas de recursos; también, en el sector agrícola: mejora de las dotaciones y transformaciones en regadío

Una serie de hipótesis son de obligada consideración respecto a las demandas cuantitativas a las que acabo de aludir. Cabe comenzar por la creciente demanda de los distintos usos de las aguas que convergen con el regadío que, por conocida, no es necesario detallar. Destaquemos, eso sí el volumen que alcanzan. Están también, igualmente, los siempre mayores caudales que requiere el propio regadío. Sí, en su misma literalidad, las mayores demandas del sector agrícola. Una situación sobre la que algo querría decir.

Que la mayor demanda del agua para usos agrícolas es universalmente constante. Ahí está, un tanto paradójicamente, mientras entre nosotros se cuestiona inexplicablemente, la ampliación de los regadíos. Es ésta política reiteradamente mantenida en muchos países de la Unión europea⁴. Es extremo que no cabe olvidar. En relación con ello soy muy consciente, desde luego, que la transformación de las tierras, es política que, obviamente hay que abordar con criterios de muy distinta naturaleza, entre los que los económicos de su posible rentabilidad, son de muy obligada consideración. Una transformación que, sin

4. Puede verse una muy ponderada valoración de la necesidad del desarrollo de una política agraria en el contexto general de la política hidráulica, en M. OMEDAS MARGELL, *El agua en el desarrollo económico, social y medioambiental en Aragón*, "Premio de Investigación Ramón de Pignatelli", Zaragoza, 1994, 51 ss.

embargo, hay que reconocer que sigue siendo necesaria. Y, también posible, conforme a las más rigurosas exigencias de su rentabilidad. Transformación que además, constituye esperanzada y lógica aspiración permanente de muchas de nuestras zonas.

Es de advertir también, que la demanda de mayores junto a lo que acabo de señalar dotaciones para usos agrícolas lo es también para zonas ya regadas, como consecuencia del ineludible proceso de renovación del propio sector agrícola y de los mayores recursos que requieren los cultivos que se realizan. Hay un dato, en relación con ello, mínimo si se quiere, pero que resulta extraordinariamente expresivo. Lo reflejan de modo habitual las Memorias y Estudios —he podido consultar muchos de ellos—, que acompañan los Proyectos de muchas de las viejas obras hidráulicas que, en buena parte, constituyen la base de nuestro actual sistema de riegos. Se dice en ellas que se trata de transformar las tierras de secano para suprimir así la aleatoriedad e incertidumbre de las cosechas, garantizándolas, y estableciendo “riegos de alivio”, “riegos de ayuda”, que permitan garantizar de la producción. Garantizar las cosechas es, en definitiva lo que en principio se pretendía y para lo que, consecuentemente, se establecen las oportunas dotaciones. Una situación que, hoy día, aparece superada con creces por los cultivos que se realizan en muchas de esas zonas —auténticos vergeles—, con las consecuencias que ello tiene en relación con los recursos que necesitan.

Me refiero, pues, en relación con el sector agrícola, a dos realidades distintas. Mejoras de dotaciones, incluyendo también la conclusión de los planes de riego en ejecución; y, también, ampliación de regadíos. Opción esta última que habrá de someterse a todos los condicionamientos que se quiera pero que no debe excluirse. Lástima que los regadíos actuales, las Comunidades de Regantes constituidas, con notoria torpeza, no la apoyen debidamente y tan sólo piensen en una mejora de sus dotaciones, exigencia estimable pero en todo caso carente de las más mínima apoyatura jurídica.

3.— La política de ahorro del consumo, determinante de la política hidráulica: su proyección en el ámbito agrario

Desbordado crecimiento de las demandas de agua; de él se derivan con carácter general consecuencias muy directas en el ámbito de la determinación de la política hidráulica; también, en concreto, en relación con las Comunidades de Regantes. No son otras que el rigor y radicalidad con que, a la vista de la escasez de los recursos y de las demandas existentes, hay que asumir para la mejor y más racional utilización de las aguas. En primer lugar, principios tales como la prohibición del abuso del derecho en su utilización, la prohibición también de desperdiciar el agua, y que el derecho a su utilización no lo es sino en cuanto a las necesidades ciertas a satisfacer, deben dejar de ser

enunciados más o menos abstractos para alcanzar plena operatividad. Radicalidad y rigor en el aprovechamiento de los recursos. Se requiere también adoptar las obligadas medidas de ahorro del agua que tantas posibilidades ofrecen; muy singularmente, en el ámbito agrario.

Me he referido a este extremo en distintas ocasiones⁵; no obstante por su importancia —y por su olvido— me parece oportuno reiterarlo y hacerlo además con absoluta claridad.

Si con los recursos que tenemos, y con los que razonablemente pueden considerarse como disponibles, hay que satisfacer mayores demandas, entre ellas regar más, no queda más remedio que, sin menoscabo de los derechos existentes, ajustar al máximo el aprovechamiento que de ellos se hace. No hay otra opción. El ahorro de los recursos es principio que todos reclaman. Hasta ahora, sin embargo, de escasa operatividad. Requiere superar la inercia con que habitualmente se acogen enunciados de este tipo y, como resultado de un convencimiento profundo, generar un talante, una actitud que, en definitiva, han de ser el fundamento y el punto de arranque de las muy distintas medidas que la política hidráulica requiere. Las acciones para hacerlo realidad, habrán de concretarse ciertamente, en fórmulas específicas y singulares. En todo caso, diría, que lo importante es asumir —y hacer realidad—, el convencimiento de la necesidad de una política que las inspire, conjunte y, a la postre, las haga efectivas. Política de carácter estructural, la del ahorro del agua. Política, además, permanente, no coyuntural —insisto en ello—, que obliga a concretar todo un conjunto de acciones particulares, ciertamente heterogéneas, muchas de ellas aparentemente modestas, aunque no por ello menos eficaces, y que, como es lógico, hay que referir según los distintos tipos de aprovechamientos.

¿Cuál es, entonces, la proyección operativa de estos criterios en el ámbito concreto de los regadíos y, consecuentemente, en el propio de las Comunidades de Regantes? Toda una amplia gama de fórmulas se ofrecen como respuesta al interrogante señalado. Algunas, son comunes a distintos tipos de aprovechamientos, aunque en el ámbito agrario tienen un realce especial. Pensemos, por ejemplo, simplemente, en las pérdidas notables, realmente significativas, que se ocasionan como consecuencia del mal estado de las conducciones de las redes de distribución, que en ocasiones alcanzan hasta más de un 50% y, aunque pérdidas en las conducciones ha de haberlas siempre, el porcentaje señalado parece es notoriamente excesivo. Incuestionable necesidad de corregir tal situación. También es unánimemente reconocido que en los

5. Cfr. lo que al respecto refiero en la Introducción del Derecho de aguas, en toda su segunda parte.

usos agrícolas y, en concreto, en el riego, es donde cabe obtener un mayor ahorro en el consumo del agua. El ahorro de agua en los sistemas de riego puede tener un gran alcance cuantitativo, llegando, incluso a imponer, fórmulas de utilización de los recursos que supongan menor consumo, suficiente en todo caso para los cultivos habituales. Es obligado un cambio en las formas y prácticas de riego, aunque ello choque con prácticas secularmente arraigadas que, hay que ser muy conscientes, es imprescindible rectificar. No debe destacarse un auténtico aprendizaje sobre las prácticas de riego para dar lugar así a un menor consumo de agua, en los términos que ya promueven algunas Comunidades de Regantes. A su vez, el indiscriminado y generalizado procedimiento de riego por gravedad o inundación, que no cuestiono deba mantenerse donde allí puedan requerirlo ciertos cultivos, debe dar paso a procedimientos distintos, tales como el riego por aspersión o por goteo, de mucho menor consumo. Hay que saber también el agua que cada aprovechamiento consume; no, obviamente, cada usuario: medición de las dotaciones utilizadas en cada uno de ellos. Asimismo, cabría establecer incluso una posible reordenación de los cultivos en función de un menor consumo de agua. En definitiva, toda una serie de muy distintas acciones en relación con las que nada se logrará si, como es obligado, no se establecen los incentivos económicos necesarios que permita estimular un menor consumo de agua⁶. Que la política expuesta tiene siempre un coste; un coste que es, además, elevado. Cualquier planteamiento de la misma que se lleve a cabo sin formalizar la adecuada instrumentación financiera, lisa y llanamente, está condenado al fracaso. Es lo que, con una frecuencia más habitual de la que fuera conveniente, ha venido ocurriendo en la práctica. Costos financieros de la política de ahorro del agua: a tal fin, necesidad de inversiones públicas, por una parte, de muy distintas Administraciones públicas; también, —y es fundamental—, exigencia de formalizar de modo operativo y flexible una rigurosa política de incentivos al ahorro del consumo del agua, que subvenga, sin cicatería, a la financiación de las instalaciones que fuere preciso sustituir o establecer e, incluso, que prima-se ese ahorro por vías distintas. Es obligado hacerlo y hacerlo, además, con la eficiencia debida.

La tarea expuesta, en cualquier caso, lo repito una vez más, debe ser consecuencia de un talante, de un convencimiento que debe proyectarse en una serie de actuaciones concretas. Es cometido que hay que asumir con modestia, si bien plenamente conscientes de su alcance, del que, como he insis-

6. Insisto en que está condenada al fracaso cualquier política de ahorro del agua que se plante y no disponga de la debida instrumentación financiera. Es algo a asumir como auténtico postulado en los términos que refiero en *ibidem*, 43 ss. remitiéndome también a la bibliografía que allí cito.

tido en distintas ocasiones, hay que comenzar por convencer a los propios Poderes públicos.

Llegados a este punto, acaso pudiera pensarse qué sentido tienen las reflexiones precedentes en relación con Comunidades de Regantes en las que, en principio, se agrupan aquéllas tierras que ya disponen de agua. Alguno, incluso, quizá pudiera inferir sobre su improcedencia, y que insistir en los aspectos expuestos en este contexto vendría a ser como mentar la soga en casa del ahorcado. A quien así piense, le respondería con el máximo respeto, que lo dicho no es sino consecuencia directa del obligado encuadramiento de los aprovechamientos de las Comunidades de Regantes en el marco general de la Política hidráulica. Imprescindible: no puede ser de otro modo. Y les diría además, con absoluta sinceridad que, sobre todo, lo que busco es que los regadíos, en cuanto a la utilización del agua, alcancen la debida aceptación social. No se olvide que, en general, hay una valoración peyorativa de los aprovechamientos para riego, con la que, para superarla, deben enfrentarse las Comunidades de Regantes. Advierto simplemente sobre un estado de opinión, del que quiero alertar.

El tema del agua está realmente de moda. Se suceden Congresos, Cursos, Reuniones científicas, publicaciones de todo tipo. Arrancando del viejo refrán de que “no hay mal que por bien no venga”, o del “o feliz culpa” bíblico, es lo cierto que desde la desafortunada LAg de 1985 y, más señaladamente, desde el Anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional, la temática de los recursos hidráulicos ha pasado al primer, al primerísimo, plano de la actualidad. Es algo que hay que valorar muy positivamente. Cada año son más de una docena los Congresos y reuniones que se celebran; numerosas también las publicaciones de todo tipo, que desde muy distintas perspectivas, se refieren al tema de los recursos hidráulicos. Insisto: es desde luego de celebrar —y lo digo sin reserva alguna—, que nuestra sociedad haya adquirido conciencia de la importancia y de la auténtica transcendencia del tema. Desde luego, todos tienen derecho a opinar sobre él. Notaré, sin embargo, que es el mismo derecho que yo tengo y en advertir que junto a aportaciones muy notables a las que da lugar el movimiento que refiero, con una frecuencia mayor que la deseable, se expresan juicios en extremo condicionados —no se me pregunté por qué ni por quien—, que carecen de todo fundamento. Un contexto en el que me parece obligado constatar algunas circunstancias en particular.

Con carácter general, y en primer lugar, notar que en esa actualización de la temática del agua, su aprovechamiento para la agricultura no tiene buena prensa. No hay Congreso o reunión en el que no se cuestione y se valore críticamente. Es un dato a tener en cuenta. Juicios que comienzan señalando que la agricultura consume el 80% de los recursos, con tan sólo de una recuperación de un 20%, en los que, además, se hace especial hincapié en las pérdidas ciertas que hay en estos aprovechamientos, cuando no en los despil-

farros, no infrecuentes, que se dan en su utilización, para concluir insistiendo en la contaminación a la que también dan lugar, sin que nada serio se haga para evitarlo. Son juicios que, a su vez, se contrastan con las demandas crecientes de agua que hay para otros usos, prioritarios en ocasiones, en una sociedad fundamentalmente urbana. ¿Hemos olvidado que, no hace mucho, se dijo que eran más rentables los campos de golf que las hectáreas de maíz? Están también, además, las exigencias que impone la industria. Y, sobre todo, se argumenta acerca de la precariedad misma del sector agrícola, cuyas producciones han venido siendo dependientes y variables, por lo que no cabe comprometer en él los recursos. Y adviértase que el mayor peso económico, social y político que, en general, tienen todos estos intereses si los comparamos con las estrictamente agrícolas, no permite desdeñar las observaciones recogidas.

Entiendo que es obligado reaccionar frente a la situación expuesta. Nada tengo que decir sobre lo lejos que personalmente me encuentro de los planteamientos referidos. No dejaré de reconocer, sin embargo, lo mucho que de cierto hay en algunas de esas valoraciones. Y sabido es que la primera de las reglas para enfrentarse con un contradictor, es rectificar aquellas situaciones en las que pudiera tener razón. De ahí, la necesidad de tratar de superar la situación referida.

Una conclusión se deduce de inmediato. La Agricultura se juega su papel en el futuro del reparto de los recursos hidráulicos, en la racionalidad y rigor con que proceda a su aprovechamiento. Es algo que conviene tener muy claro. Será en la medida que se introduzcan las necesarias rectificaciones que, cueste lo que cueste, es necesario asumir, que se evitaren los criterios restrictivos respecto a tales usos, socialmente tan generalizados, y se superaran, incluso, los puros y exclusivos criterios economicistas, en general, de tan equívoca aplicación en estas cuestiones.

4.— El reto de la calidad de los recursos el más acuciente de la política hidráulica de nuestros días; la llamada “nueva” cultura del agua

En el contexto de la actualización que en nuestros días está teniendo la temática del agua, querría también referirme a la necesidad que se postula de establecer y asumir una nueva cultura del agua. Una vez, más el término al uso: nueva cultura. Nuevas culturas que surgen por todas partes. Todo son nuevas culturas: la nueva cultura del deporte, de las relaciones familiares, de la investigación, de la empresa, del trabajo. Nueva cultura de todo; generalización de un término que por ello mismo pierde todo su significado. Aunque, como se verá, en relación con el agua entiendo que difícilmente podrá hablarse de algo nuevo.

Nueva “cultura del agua” en relación con la que, como decía un buen amigo, gran conocedor del tema y, sobre todo, cargado de sentido común, en

ningún caso puede suponer olvidar las dos grandes leyes que, en principio, rigen la utilización de las aguas. Estas, por regla general, —es la primera—, van siempre para abajo. Y es la segunda: si el agua es necesaria, para disponer de ella cuando no la hay, es obligado guardarla cuando la hay. No hay otra opción. Y el agua, sabido es, que no se guarda en una canasta...

Es obvio que estos “nuevos” planteamientos inciden muy directamente en la realidad de lo que son las Comunidades de Regantes. Que cuando con nombre tan pretencioso se postula la que se llama “nueva cultura” del agua a la postre lo que ese está reclamando es que su aprovechamiento considere todas esas valoraciones mediambientales, de ordenación del territorio y de semejante significado a las que antes aludí. Entre ellas, con toda lógica los aspectos referidos a la calidad de las que —aguas han pasado, ciertamente, al primer plano de la actualidad. No sólo por lo que se refiere al reconocimiento de unos principios, si no a la necesidad de su efectividad y puesta en práctica.

Es en estas cuestiones en las que obviamente hay que cargar el acento. Lo digo sin reserva alguna: la contaminación del agua y el mantenimiento de su calidad son hoy día los problemas más graves y que, por ende, deben constituir los objetivos prioritarios con los que debe enfrentarse la administración de los recursos. Son estos aspectos muy positivos —incuestionables—, en los que insiste esa nueva “cultura del agua” a la que acabo de referirme.

En relación con los recursos hidráulicos, lo repito una vez más, y estoy dispuesto a hacerlo hasta la saciedad⁷, es obligado superar su consideración exclusiva como elementos de producción, que ha sido la habitual hasta hace poco. Es algo que no se discute. No obstante, no es menos cierto, sin embargo, que siguen siendo también eso, elementos de producción, que igualmente hay que considerar. Que al amparo de esa “nueva cultura” ha resultado más habitual de lo que resultaría deseable, que en términos maximalistas se introdujeran valoraciones y criterios —muy interesados por cierto—, que en la práctica vienen a imposibilitar —o, incluso a impedir— la utilización habitual y racional de los recursos. Es éste un extremo sobre el que hay que hablar con toda claridad. Que de un tiempo a esta parte, por la obstruccionista insistencia de unos, y la enervante claudicación de los otros, parece va a ser difícil ejecutar cualquier tipo de obra hidráulica. Una situación frente a la que no cabe eludir las exigencias del tiempo presente: que si, por muy ponderada que sea la demanda, es mayor, y las disponibilidades, por mucho que se ahorre, resultan insuficientes, algo habrá que hacer. Exigencias que, hay que asumir plena-

7. El tema constituyó el núcleo central de mi discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*, Madrid, 1995 y lo he reiterado posteriormente en *Derecho de aguas, in totum*.

mente, sabiendo que en su realización, en muchas ocasiones, está la base del desarrollo de los propios ciudadanos y de una mejora en su calidad de vida. Obstaculizar el razonable aprovechamiento de las aguas puede tener consecuencias de efectos imprevisibles.

Permítaseme una pequeña digresión. "Nueva cultura "del agua, sí. Es lo que con insistencia se reclama. Seguramente, sería también sobre lo que hace más de dos mil años, en un país de recursos tan notoriamente escasos como es Grecia, se propondrían reflexionar Clinias el cretense, y Megido el lacedemonio al acompañar en su camino al también anciano ateniense -Platón-, que para entretener la longitud y el cansancio del camino se dedican a charlar sobre la infinidad de aspectos que las leyes deben considerar. De esta conversación resultaría la que cabe entender como última obra del filósofo ateniense, en la que, diríase, se pasa revista a todo lo divino y humano que la convivencia en la ciudad puede requerir. Y en Las leyes⁸, en su libro VIII, se habla también del agua. Es al referirse a los temas agrarios: no se deben labrar los terrenos del vecino, ni usurpar los pastos ajenos, ni dejar de tomar precauciones para que no prenda el fuego la madera del vecino, ni hacer plantaciones sin dejar la distancia debida con los colindantes. Y al hablar de las aguas dice Platón que sobre ellas "hallan establecidas ya los labradores buenas y antiguas leyes que no tenemos porque canalizar en nuestros razonamientos"⁹. Son leyes buenas, hay que mantenerlas": baste decir -añade- que el que quiera llevar agua a su terreno la lleve derivándola de las corrientes de propiedad común, sin sangrar los manantiales de superficie de ningún particular; condúzcala por donde quiera salvo por domicilios privados, templos o enteramientos, y no haga otro daño que el indispensable de la conducción. Si en algunos sitios la sequedad natural de la tierra absorbe las aguas que vienen de Zeus, y hay falta de lo necesario para beber, excave el dueño de su propio terreno hasta dar en la capa arcillosa; si en esta profundidad tampoco encuentra nada de agua, provéase de ella entre sus vecinos en la medida necesaria para que beban todos los de su casa. Si también los vecinos andan en estrechez, requiera de los reguladores del campo una norma de provisión y, recibiendo su parte diariamente, establezca así una comunidad de aguas son su vecindad. Si al caer las aguas de Zeus, alguno de los que viven más abajo perjudica al vecino de arriba o al medianero no dándole curso, o por el contrario, el de arriba, dejando ir a su placer las corrien-

8. He manejado de esta obra de Platón la ed. de J.M. PABÓN y M. FERNANDEZ GALIANO, Madrid, 1960, 2 vols. con su Estudio Preliminar y Notas, que es naturalmente de la tomo los datos que recojo.

9. Los comentaristas de la ed. cit. II, 98, nota 20, hablan expresamente de que Platón introduce aquí una nota de humor: tratando de las conducciones de las aguas habla de la "canalización" de las leyes.

tes, perjudica al de abajo, y no se ponen de acuerdo sobre estas cosas, que cualquiera de ellos lleve el asunto al regulador de la ciudad, si es en la ciudad, o al del campo, si es en el campo, y se ordene lo que debe hacer cada uno".

Bellísimo texto, realmente. Nadie negará que hay en él todo un riguroso programa de administración de las aguas: constitución de las servidumbres por donde sean menos gravosas, reiterados reclamos al Magistrado para la resolución de las controversias; constitución incluso de comunidades para el aprovechamiento del agua. Y es páginas más adelante que realizando Platón el valor de agua destaca que, a diferencia de la tierra, el sol y los astros, el agua "resulta muy fácil de alterar". Que las aguas "son fáciles de estropear con maleficios, desviaciones o fraude". Por ello, precisamente por ello, para su protección, el agua "necesita de la ayuda de la ley"¹⁰. Y sigue diciendo Platón "que si alguno estropea voluntariamente el agua ajena, ya sea de manantial, de aljibe, con venenos, excavaciones o fraudes, llévelo el perjudicado ante los reguladores de la ciudad consignando la cuantía del perjuicio". Y -añade- que si es responsable, "debe además del pago, hacer la limpieza del mantial o recipiente" a su costa para que otros puedan utilizarla. Indemnización por los daños; también, obligación de dejar otra vez libre y limpio el mantial.

No se, desde luego, si el filósofo griego era consciente de que estaba anunciando el principio del PPP (Polluter Pays Principle) de que quien contamina paga, que debe indemnizar los daños que haya producido en la calidad de las aguas y que estas deben quedar limpias. En cualquier caso, es de ver que para Platón su interés era tanto económico como estético al enunciar esa "nueva cultura" del agua hace ya más de dos mil años...

III — LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA AGRARIA

Las Comunidades de Regantes tienen, ciertamente, un ámbito de actuación que va más allá de lo que el sector agrario representa; inciden también en otros ámbitos. No obstante, no parece se requiera ningún tipo de perspicacia especial para poder afirmar que su futuro está directamente condicionado por la suerte de la Agricultura: Comunidades de Regantes y Política agraria. Relación condicionante, de la que hay que ser muy conscientes. Una Agricultura, además, que se dice está en crisis en todas las partes; yo hablaría, más bien,

10. Los comentaristas de la ed. que manejo insisten LVI, precisamente, en que la ley debe perseguir toda clase de deterioros o extralimitaciones, habida cuenta no sólo la importancia del agua sino al ser de delicada manipulación.

que en un proceso de profunda reconversión. Un sector, no se olvide, que de modo principal por lo que respecta a la producción, está asimismo notoriamente internacionalizado. Obligado es reconocer también, que entre nosotros, en los últimos veinticinco años, se ha comenzado a llevar a cabo en la Agricultura un tan necesario como ilusionante proceso de modernización.

Lo que digo, tiene un relevancia notoria, precisamente en estos momentos. Está en ciernes —habrá que recordarlo— la ampliación de la Unión europea, —de tanto impacto precisamente en el sector agrícola—, también, la aplicación efectiva del Tratado de Marraqués y la reforma de la PAC que se postula al horizonte 2.000. Y es en este contexto que hay que referir, junto al crecimiento del sector agrícola, su posible crisis; en todas partes: es de carácter general. Muy acentuadamente entre nosotros, todo hay que decirlo, por la torpeza con la que nuestros gobernantes negociaron en materia agraria en su momento el ingreso del Reino de España en las Comunidades. Habrá de costar muy mucho rectificarla. “La década pérdida”, es el expresivo título de un aleccionador libro de Jaime Lamo de Espinosa¹¹ sobre estas cuestiones. Es una realidad que conviene no olvidar: recordatorio necesario, habida cuenta lo proclive que los españoles somos a perder la memoria en ciertas ocasiones.

Sea dicho con toda claridad: la suerte de las Comunidades de Regantes va a ir unida a la suerte de la Agricultura. Una realidad, insisto, notablemente internacionalizada y en permanente transformación. Y son estos condicionamientos externos —que no ajenos, en cuanto participamos en su elaboración—, los que de modo singular han de determinar el rumbo y el futuro de nuestra Agricultura; y, consecuentemente, de nuestras Comunidades de Regantes. Hay que decirlo así: su futuro va a depender más de las decisiones de la PAC o del GATT que, en gran parte nos vienen dadas, que de la ejecución de una obra de regulación, la reparación del Canal o el saneamiento de unas tierras.

Las Comunidades de Regantes trascienden como decía el ámbito del sector agrícola; van en cierto modo más allá. También, desde la perspectiva opuesta, cabe advertir que no cabe reconducir el sector agrícola, exclusivamente, al que se integra en Comunidades de Regantes. Ni siquiera el del regadío: están todas las tierras no encuadradas en Comunidades de Regantes. Es fácil advertirlo. Ahora bien, si lo que se dice es cierto, también lo es que los círculos que expresan esas realidades, Agricultura y Comunidades de Regantes, son comunes en muy gran parte. Y es reconociéndolo, que entiendo obligado afrontar el dramático e ilusionado proceso de reconversión que esta experimentando nuestra Agricultura. Dramático, porque lo es todo lo relacionado

11. Cfr. op. cit. Madrid, 1997.

con la Agricultura, ya que, incluso, muchos de los que explícitamente apostaron por ella, con sus familias, con su historia, quedaron en el camino. Es también, sin embargo, un proceso ilusionado —lo es todo proceso de cambio y de modernización—, y muy singularmente el que con su esfuerzo están llevando sus protagonistas para el logro de una Agricultura de calidad.

Y es a la vista del peso que lo agrícola tiene en la realidad misma de las Comunidades de Regantes, como quiero concluir en estas reflexiones. ¿Se ha pensado debidamente en el protagonismo que pudieran desempeñar en el proceso de transformación, racionalización y mejora del sector agrario? Téngase muy presente la operatividad real y efectiva que las Comunidades de Regantes tienen de hecho. Una situación que, ante la intencionadamente provocada crisis de las distintas organizaciones sociales en el ámbito agrícola operada en los últimos años, permite concluir que 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. Se han desmontado las organizaciones corporativas agrícolas de ámbito general. Las fórmulas que las han sustituido no son ni medianamente operativas. Es manifiesto el papel que en ese ámbito pueden jugar con carácter general las Comunidades de Regantes, abanderando la reordenación y modernización del sector agrario. Idea, más bien un reto, que queda ahí. Incluso, puede resultar curioso advertir, pero es así, el significado que en esa tarea de ordenación y modernización de nuestra Agricultura pueden jugar instituciones tan cargadas de historia como las Comunidades de Regantes. Un emplazamiento que resulta de obligada consideración.

IV.— REFLEXIONES SOBRE ALGUNAS CUESTIONES

Querría recoger también algunas reflexiones, no con carácter sistemático, sobre media docena de extremos concretos, que entiendo fundamentales y de plena actualidad para las Comunidades de Regantes.

1.— Las Comunidades de regantes, las grandes desconocidas

En primer lugar, y antes que nada, parece lógico advertir que, a pesar del arraigo de las Comunidades de Regantes en nuestro sistema jurídico y, permítaseme decir, que a todos se les llena la boca cuando hablan de ellas, es fácil observar que siguen siendo las grandes desconocidas. Formulo el juicio, naturalmente, desde una perspectiva jurídica. Desconocimiento a muy distintos niveles.

La ordenación de las Comunidades de Regantes, es sabido, arranca del sistema jurídico del Estado. Algunas Comunidades autónomas han pretendido también ofrecer esa apoyatura, si bien han recibido en este punto el correspondiente varapalo del Tribunal Constitucional. Su ordenación es derecho del Estado. Un sistema, el vigente, que, en los límites que el mismo establece —es un extremo a destacar—, habilita además a las propias Comunidades de Regantes para tener su propio ordenamiento, tan jurídico como el del Estado, al que igualmente se someten y que, en todo caso, es igualmente de obligado cumplimiento.

El ordenamiento de las Comunidades de Regantes no es, pues, solo, el ordenamiento del Estado; es también el suyo propio. Este está integrado también por normas, igualmente obligatorias, y que pueden ser apoyatura para una determinada pretensión jurisdiccionalmente exigible. Se trata de una realidad que, doctrinalmente, cabe explicar con la doctrina de los ordenamientos sectoriales, que se relacionan con el de carácter general del Estado, insistiendo en todo caso que las normas de ambos son exigibles y de obligada aplicación. Una solución que, al margen de elaboraciones doctrinales, es fácil advertir sanciona la ley de Aguas al referir el valor de las normas elaboradas por las propias Comunidades y de la propia costumbre.

Establecido lo dicho cabe advertir el cada vez más frecuente desconocimiento que, quizá por ignorancia, se tiene del esquema expuesto. Y ello a muy distintos niveles.

En primer lugar, por la normativa del derecho estatal que de modo indiscriminado somete a las Comunidades de Regantes al régimen general de actuación de las distintas Administraciones públicas. Las consecuencias de ello nos llevan a situaciones equívocas por demás. Recuerdese, simplemente, que al amparo de la anterior ley de Procedimiento administrativo de 1958, el Decreto de 10 de octubre de 1958, que estableció los procedimientos administrativos especiales que quedaban vigentes después de aquélla, expresamente salvaguardaba como tal (§ 15) “el de las Comunidades de Regantes, Jurados de Riego y Canal Imperial de Aragón”. Especificación que hoy no se contiene en norma alguna, siendo fácil constatar las consecuencias a las que conduce la indiscriminada aplicación de las normas generales establecidas en la por tantos motivos desgraciada ley 30/1992.

Desconocimiento, pues, en primer lugar, de lo que son las Comunidades de regantes por el Legislador. También, y es realmente grave, ese desconocimiento alcanza de pleno a algunos Tribunales de Justicia. Veamos dos muestras de ello.

En primer lugar, la Sentencia de 18 de febrero de 1992 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Los supuestos de hecho, de este caso en parti-

cular, hay que tenerlos muy en cuenta¹². La Sentencia margina entrar en la cuestión de fondo, argumentando que, según “reiterada Jurisprudencia”, es obligado analizar con carácter previo la competencia del órgano que adoptó la resolución impugnada —el Jurado de Riegos de la Comunidad del Campo de Traslapiente de Tudela—, para afirmar que

“... ha de tenerse en cuenta, igualmente, que el art. 109.2 de la citada Ley de Aguas establece que el órgano competente para la imposición de sanciones por las infracciones leves que se cometan es el Organismo de Cuenca correspondiente, es decir, en el caso de Autos de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y nunca el Órgano correspondiente de la Comunidad de Regantes, de donde se deriva que el acto impugnado ha sido dictado por Órgano manifiestamente incompetente, lo que conduce a la nulidad absoluta o radical de aquél acto, según lo dispuesto en el art. 47.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, a lo que se habrá de contraerse la resolución del presente recurso.”

Y la Sentencia concluye declarando nulo el fallo del Jurado que había impuesto dos “multas de 5.000 Pts por levantar la tajadera y 15.000 pts. por daños a la Comunidad”, por haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente... El pronunciamiento se comenta por sí solo. No cabe desde luego mayor desconocimiento de nuestro ordenamiento jurídico en un procedimiento jurisdiccional. Es evidente la confusión de los distintos ilícitos en que incurre la Sentencia, en cuanto desconoce que, junto a los que debe corregir la Administración hidráulica, la propia LAg. establece otros que remite de modo explícito a un órgano de la propia Comunidad como es el Jurado. En cualquier caso, y de reconducir, como se hace, todas estas situaciones al sistema sancionador de la Administración hidráulica, se alcanzará naturalmente el fin del sistema de los Jurados.

No menos expresivo, también en relación con el Jurado, es el supuesto que contempla la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de octubre de 1997: estima el recurso interpuesto contra un acuerdo del Jurado por el que éste había sancionado unos hechos a la vista de la denuncia del Guarda de la Comunidad, que fueron negados por el infractor, ya que admitirla, dice, supondría una quiebra del principio de presunción e inocencia:

12. Los hechos traen causa de una denuncia formulada por el Alhamin del Campo de Traslapiente ante el Jurado de Riegos de la Comunidad. Hay que señalar que dada su cuantía, dos multas de 5.000 pts y una indemnización de 15.000 pts., la Comunidad no se personó como parte demandada en los autos del recurso contencioso-administrativo, interpuesto por el sancionado, que fueron resueltos en la citada Sentencia, por una llamada Sala de Refuerzo (sic!) de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra.

“Para imponer una sanción no es suficiente acreditar la existencia de una infracción, sino también determinar quien es el responsable de la misma. El hecho imputado al actor, de riego sin tener solicitada el agua, se entiende probado por el Jurado de Riegos con base a la denuncia del Guardia de la Comunidad de Regantes, frente a la negativa del sancionado que atribuye a un tercero extraño la autoría del riego, y dadas las circunstancias que concurren en este caso, sostener una imputación con sólo este elemento probatorio, no puede ser suficiente para tenerla por cierta, y sin que pueda basarse la responsabilidad en la titularidad de la finca o en la no atención de las prevenciones de mantener la arqueta en debido estado [...] en aras al principio in dubio pro reo, con una valoración benigna de las pruebas en caso de incertidumbre, las resoluciones recurridas han de anularse”.

Conozco muy bien el significado que tiene, que debe tener, el principio de presunción de inocencia. También, el cuestionamiento que en nuestros días se hace, de modo principal en materia sancionadora, del valor probatorio y del alcance de las denuncias que la “autoridad” y sus agentes pueden formular. La Sentencia comentada, incluso desde una perspectiva puramente formal, podía haber hecho ciertamente algún esfuerzo más para captar esa realidad, que desconoce, y que son los Jurados de Riego: así, por ejemplo, considerar a quien beneficia directamente el riego prohibido que hubiera podido ayudar a concluir acerca de la imputabilidad del ilícito. Que en pocos procedimientos como el que se desarrolla ante el Jurado tiene cumplimiento el principio contradictorio y la diferenciación entre la fase instructoria y la de resolución. Hay sí una denuncia razonable; frente a ella, entiendo, no basta que se aduzca que el ilícito lo ha cometido un tercero extraño. Habrá que probarlo en todo caso. Insisto: no se trata de admitir, sin más, los hechos de la denuncia. Cabe desde luego cuestionarlos, pero, en todo caso con la debida apoyatura probatoria¹³.

Hay que terminar ciertamente con la infalibilidad de las denuncias de la autoridad; en todo caso, sin embargo, será siempre necesario desmontar cumplidamente la inexactitud de tales denuncias. Que por el hecho de serlo no parece hayan de carecer de fundamento. Una realidad que, además, se enjuicia en un procedimiento, como es el que siguen los Jurados, que como he demostrado en otra ocasión¹⁴, es realmente modélico por lo que se refiere a las garantías de todo tipo que establece para hacer valer sus derechos a quienes son denunciados.

13. Las cuestiones que señalo en el texto son ampliamente debatidas en nuestros días y han dado lugar a distintos pronunciamientos del TC: en relación con la presunción de inocencia, la reciente STC 14/1997 de 28 de enero (Sala 1ª) recoge el estado de la cuestión a la vista de la Jurisprudencia habida, que doy por reproducida, y que permite albergar la interpretación que recojo.

14. Me atrevo a calificar de exquisito el cuidado que tiene el procedimiento ante los Jurados en orden a garantizar la defensa de quien es objeto de denuncia ante el mismo: vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de Aguas*, 630 ss.

En relación con ello quiero, simplemente advertir que de seguirse el criterio de la Sentencia que refiero de que para acreditar la infracción no basta la denuncia que pueda formular el Guarda correspondiente —frente a la, que, como se ha dicho, cabrá argüir naturalmente lo que en derecho proceda—, en la práctica, va a quedar cancelado todo el sistema sancionador, vigente desde siempre, y que ahora recoge también la vigente LAg. Un sistema, además, acreditado, de general aceptación cuya puesta en práctica nunca había suscitado controversia alguna y que ahora una interpretación como la que refiero tira por tierra.

En este mismo orden de consideraciones, no puedo dejar de barruntar cuales podrían ser las consecuencias de una aplicación apresurada a las Comunidades de Regantes de las exigencias que en materia sancionadora establecen los arts. 127 ss. de la ley 30/1992 y las normas reglamentarias que los han desarrollado en cuanto exigen que la tipificación de los ilícitos se lleve a cabo íntegramente en una norma con rango legal. Es extremo del que también me he ocupado en otra ocasión, siguiendo por otra parte una muy fundada opinión doctrinal¹⁵, que entiende que en estos casos, tratándose de entidades públicas de base privada las exigencias impuestas por el principio de legalidad en materia sancionadora juegan en términos muy distintos a como se establecen con carácter general. No se olvide que, en definitiva, son los propios miembros de la Corporación los que libremente determinan los ilícitos en las normas reglamentarias que al respecto elaboran. Un planteamiento que resulta técnicamente inatacable. En todo caso, no está excluido que pudiera ser jurisdiccionalmente rechazado. Ello supondría, dicho sea con toda claridad, el fin de las propias Comunidades de Regantes —y son muy conscientes de lo que digo— en cuanto su finalidad fundamental es garantizar, cada una en su ámbito, el buen orden en el uso y administración de los recursos por parte de quienes en ellas se integran. Es extremo que considero necesario advertir, a la vista de la parquedad e insuficiencia con que estos temas fueron considerados por la vigente LAg., que en este punto debe completarse, y también de que la legislación general ha omitido toda referencia a la especialidad procedimental relacionada con la actuación sancionadora de las Comunidades de Regantes.

Desconocimiento normativo de lo que son las Comunidades de Regantes; desconocimiento, también, por parte de los Tribunales. Igualmente, des-

15. Cfr. A. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, 1994, 148 ss.; L. MARTÍN-RETORTILLO, *El papel de los Colegios en la op. colectiva por él dirigida Los Colegios profesionales a la luz de la Constitución*, Madrid, 1996, 300 s.: planteamientos estos que he recogido tratando de aplicarlos también al tema concreto de los Jurados de Riego en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas*, 621 ss.

conocimiento social de lo que representan. Tengo a la vista dos pronunciamientos jurisprudenciales —un Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 11 de septiembre de 1995, y una Sentencia del Juzgado de Amposta de 10 de abril de 1997. El primero desestima un recurso de reforma; la segunda una denuncia, absolviendo los dos a los Presidentes de las correspondientes Comunidades de Regantes —y a los de las respectivas Confederaciones—, de actuaciones que se consideraron negligentes, habida cuenta que dos niños se ahogaron en las acequias de esas Comunidades. Son tristes los hechos, pero están ahí. Y es la incomprensible actitud de recurrir a la vía penal para alcanzar una indemnización por supuestas negligencias, la que crea estas situaciones. El hecho mismo de que se planteen es grave en sí mismo, a pesar de que atente contra el propio sentido común. La argumentación que al respecto se recoge en el primero de los pronunciamientos judiciales, —auténtica doctrina de valor general— exonerando de toda responsabilidad a las Comunidades de Regantes, precisamente por su sentido común, resulta realmente contundente¹⁶. Y eso que, con notable objetividad, la Sentencia para nada valora la posible responsabilidad de quienes debiendo vigilar el comportamiento de los menores accidentados no lo hicieron.

Me ha parecido oportuno recoger las reflexiones expuestas. No son sobre temas banales, sino muy al contrario. Hay que ser conscientes de las consecuencias a las que pueden dar lugar. De ahí que resulte imprescindible crear conciencia de ellos y afrontarlas sin demora.

16. Se dice que "el impugnante estima, pues, que debió controlarse el riesgo que supone la existencia de un canal de agua de dos metros de profundidad con barreras de protección que excluyeran la posibilidad de que los menores tuvieran acceso al lugar. No cita, sin embargo, ninguna norma en la que se impongan tales medidas en las construcciones de esta índole [...]. La tesis del recurrente no puede asumirse. Y ello porque, aún siendo cierto que pudiera vallarse todo el canal para que no se acercaran a él menores de edad, la cuestión está en determinar si esta medida es adecuada socialmente para disminuir los riesgos, y en concreto si compensa económicamente la adopción de una medida de esta naturaleza con el fin de disminuir los riesgos que genera la existencia del canal de agua [...]. A este respecto, es importante resaltar que no toda obra que contribuya a disminuir un riesgo es preceptiva, sino que existen niveles de riesgo aceptados socialmente debido a que su eliminación no compensa los costes que conlleva [...]. La argumentación de la parte recurrente nos llevaría a vallar todas las carreteras y ríos de un país al efecto de que no resultarían atropellados o ahogados menores o personas incontroladas que pudieran en un momento determinado invadir las zonas de riesgo. Tal adopción de medidas no parece, sin embargo, proporcionada ni justificada desde la perspectiva del interés social general. Y lo mismo puede decirse en gran medida con respecto a la protección que interesa al apelante con respecto a los canales del agua [...]. Y, desde luego, lo que no cabe admitir es la imposición de esa medida a través de una norma penal, que es lo que pretende el apelante al interesar una inculpación en estas jurisdicciones por no haberse vallado la totalidad del canal por las autoridades competentes".

2.— Las Comunidades de Regantes deben asumir criterios empresariales en su gestión.

Un breve esbozo en relación con lo que refiere el epígrafe recogido. Una vez más, y lo reiteraré hasta la saciedad, ésta y tantas otras cuestiones, se plantean con muy distinto alcance según los distintos tipos de Comunidades, dado que su realidad es heterogénea por demás. No obstante, aunque el funcionamiento de las mismas esté siempre sometido al ordenamiento jurídico y, en ocasiones, a prácticas y usos notablemente arraigados, estas circunstancias en modo alguno deben ser incompatibles con la necesidad de que modernicen su gestión. Una vía que no es otra que la de asumirla con criterios empresariales que, es de notar, no son ni exclusivos ni propios de fórmulas organizativas de carácter societario. La propia Administración del Estado debe asumirlos también.

Un primer extremo debe quedar claro. La adopción por las Comunidades de regantes de los criterios que postulo, no cabe entenderla como incompatible con el más escrupuloso y estricto cumplimiento de las funciones y cometidos que les son propios. Y sentido lo dicho, es fácil convenir también la corrección, la extrema honestidad, digámoslo claramente, con la que las Comunidades de regantes ejercen generalmente sus cometidos. Administrar unos fondos de los que del modo más cumplido hay que rendir cuentas a quienes precisamente los aportan, es regla que, en general, acostumbra a producir siempre buenos resultados. Ahora bien, si esto es cierto, y lo digo sin reserva alguna, no lo es menos constatar el anquilosamiento de las fórmulas a través de las que, en muchos casos, las Comunidades de Regantes llevan a cabo sus funciones. Una realidad que, desde luego, admite todas las excepciones que se quiera: conozco Comunidades cargadas de historia en las que sorprende el avanzado grado de modernización con que llevan a cabo el cumplimiento de sus cometidos. Unos cometidos que, además, no se concretan en la pura y simple distribución de los recursos —en la que el grado de mecanización que cabe es notable—, sino que a ellos se une la enseñanza de las mejores técnicas para llevar a cabo esa utilización, el consejo para su aprovechamiento, y tantos otros aspectos a tener también en cuenta. El planteamiento se hace imprescindible cuando además hay que responder también al reto permanente —y que cada vez se aumentará con mayor fuerza—, de una razonable política de ahorro del agua, tan necesaria precisamente en el sector agrario.

La situación que refiero, sin embargo, no es la general. Satisfacer la exigencias que señalo requiere en todo caso inversiones importantes. No siempre serán bien aceptadas. La frecuente apoyatura en situaciones del pasado se reiterará con frecuencia: siempre hemos estado así, para que vamos a cambiar. Y con las reservas obligadas que siempre requiere la implantación de todo proceso de tecnificación de una gestión, parece imprescindible agilizar la de las Comunidades que, si en líneas generales, resulta impecable respecto a su co-

rección, deja mucho que desear en relación con su eficacia y eficiencia. Dos principios de alcance y significado distinto en los que concretaría la exigencia enunciada acerca de la necesidad de que las Comunidades de regantes asuman criterios empresariales en su gestión. Eficacia de una gestión, resultado de la consideración de los resultados que se alcanzan; eficiencia, resultado de la ponderación de esos resultados a la vista de los medios utilizados. Criterios que las Comunidades de Regantes deben asumir, con la certeza de que a la larga la mejorarán de forma muy notable y habrán de resultar rentables; incluso desde un punto de vista económico.

3.— Excurso sobre el tema de la fiscalidad

Tratando de referir algunas de las cuestiones que en nuestros días condicionan mayormente la vida de las Comunidades de Regantes, no cabe eludir la referencia, aunque sea muy en síntesis, a algunos aspectos fiscales y tributarios. Es tema del mayor interés, como a la postre lo son todos los de esta naturaleza. Desde hace años ha sido estudiado¹⁷ con notable amplitud; muy singularmente, después de la LAg. al haber asumido ésta el criterio, obviamente elogiabile, de ofrecer una regulación sistemática y completa de la fiscalidad del uso del agua. A estos trabajos me remito¹⁸. No obstante por lo condicionantes que siempre son estas cuestiones, en el contexto general en que se plantean estas páginas resulta obligado recoger algunas reflexiones al respecto. Las concretaré en dos extremos en particular que, a su vez, habrá que encuadrar, con carácter introductorio en el contexto general que se da siempre en todos los temas de carácter tributario y financiero.

Un contexto en el que, como auténtico postulado, hay que asumir el principio de que es necesario pagar por el uso del agua. Más todavía: si de verdad

17. El régimen tributario en la materia, lo analicé ya en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, Madrid, 1966, 59 ss: no obstante el tiempo transcurrido desde la publicación de esta obra, la doctrina y la jurisprudencia que recoge continúa siendo en buena parte válida en nuestros días.

18. Aparte de las obras generales y también de los comentarios a los artículos correspondientes de la vigente LAg., desde la publicación de ésta han sido numerosísimos los estudios sobre la fiscalidad de las aguas, en concreto, de los aprovechamientos de aguas para riegos. Con anterioridad a la misma, sobre estas cuestiones fue ya pionero el estudio de J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISON. Con posterioridad a la ley, vid. por todos G. ORON MORATAL, *Fiscalidad sobre el aprovechamiento de aguas para regadío, en Problemas jurídicos actuales del aprovechamiento del agua en la agricultura*, Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario, Logroño, 1998, 145 ss. remitiéndome a la numerosa bibliografía que recoge sobre el tema. De gran interés es también el Dictamen de M. GÓMEZ DE LAS ROCES que en ed. litografiada he manejado sobre las cuotas del IBI que se exigen a las Comunidades de Regantes.

se quiere que la administración de los recursos cubra las muchas exigencias que debe satisfacer, se requieren gastos e inversiones que hay que afrontar. Cabe advertir también que en cierto modo nadie discute lo que se dice. La dificultad está no en determinar que hay que pagar, sino cuanto. Aquí está la cuestión. Un extremo en el que, es lógico, confluyen siempre dos posiciones opuestas y encontradas. Por una parte, lo habitual, es que quien deba pagar —bien en concepto de tributo, de precio público o de amortización de unas inversiones—, considere en principio excesiva cualquier cantidad que se le requiera. Es así: no puede, ni debe ser de otro modo. Por otra, diríase que quienes establecen el pago a través de cualquiera de los procedimientos habilitados en derecho, —permítaseme que use la expresión—, no saben ya que buscar para encontrar situaciones y realidades que, por ejemplo, tratándose de tributos, puedan constituir el objeto del correspondiente hecho imponible. Busca, caza y captura de hechos imponibles: una realidad que está ahí, fácil de constatar, y que todavía se agrava más cuando, como con frecuencia ocurre, son distintos los Poderes públicos habilitados al efecto para exigir los tributos o precios públicos correspondientes.

Y teniendo en cuenta lo que acabo de referir, dije antes que eran dos las acotaciones que pretendía hacer.

En primer lugar, una de carácter general: entiendo que el tema de la fiscalidad en relación con las Comunidades de Regantes —nótese la concreción—, no puede desgajarse de la que con carácter general ofrece el sector agrario. Se me dirá, y es cierto, que esta última es distinta a la fiscalidad del agua en sí misma, en cuanto una y otra contemplan y se refieren a situaciones diferentes. Es algo que no discuto, reconociendo además, con todo el alcance que se quiera, que son “fiscalidades” diferentes, que no deben confundirse. Ahora bien, lo que tampoco se me podrá cuestionar es que, a la postre, son los resultados los que interesan. Y la fiscalidad de uno de los elementos de la producción agraria, el agua, condiciona la de la producción misma. Son planos diferentes desde luego. No obstante, insisto, hay que reconocer que el de la fiscalidad del agua para riego, hay que encuadrarlo, como no puede ser menos, en el mas general de la fiscalidad del sector agrario.

Y en relación con ello bastará recordar lo gravosa que, con carácter general, ha venido siendo y es la fiscalidad en el ámbito agrícola. Desde todas las perspectivas realidad reiteradamente denunciada, cuya modificación ha sido postulada desde hace años, sin que tal propuesta nunca haya encontrado eco. No hay Ministro de Agricultura que no la proponga; no hay Ministro de Hacienda que no rechace un tratamiento diferenciado para el sector agrario, argumentando sensatamente que tal tratamiento fiscalmente diferenciado a un sector, conllevaría su extensión a otros. De todos modos, y con todos los ma-

tices que se quiera, parece resulta fácil convenir con carácter general que la situación fiscal de la Agricultura no es en exceso estimulante¹⁹.

En segundo lugar, conviene recordar también, que es principio fundamental sobre el que, a pesar de su obviedad, hay que insistir, a la vista de la frecuencia con que se olvida, el de la vinculación entre agua y obra hidráulica²⁰. Es esta perspectiva desde la que considerar buena parte de los aspectos financieros relacionados con las Comunidades de Regantes. Y hacerlo, además, desde la reconducción a categorías fiscales y tributarias de toda la problemática relativa a la ejecución y explotación de las obras, establecida de la ley de tasas y exacciones parafiscales de 1958 y desde los abundantes y, en ocasiones, reiterativos por lo que se refiere a los conceptos que considera, Decretos de convalidación. Un planteamiento que, en principio, y por lo que hace a sus líneas generales, sigue siendo válido tras la publicación de la vigente LAg.

En modo alguno cuestiono la necesidad de realizar estos pagos. Advertiré tan sólo, lo acabo de señalar, que alguno de los conceptos que se recogen para la fijación de estos tributos y precios públicos resultan reiterativos. También que se incluyen conceptos que inequívocamente deberían serlo a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Una situación que, además, en cualquier caso resulta en extremo irregular. Así es de advertir, frente a lo que es opinión social generalizada de que los agricultores en nada contribuyen al pago del agua que consumen, que algunas Comunidades de Regantes, de modo principal las constituidas para el aprovechamiento de las grandes obras hidráulicas ejecutadas por el Estado, están contribuyendo, vienen contribuyendo desde hace años con cantidades importantes. Y de irregular he calificado también esa situación pues, comparativamente, resulta además en extremo anómala: mientras en algunas cuencas hidrográficas las Comunidades de Regantes cumplen estas obligaciones en los términos establecidos, en otras, parece que tal situación no se da. Necesidad antes que nada de concluir con este tratamiento discriminatorio. Tampoco se entiende bien que, en principio, sólo deban subvenir a los costos de explotación de los recursos aquéllos usuarios

19. Soy muy consciente del carácter subvencionado que tiene buena parte del sector agrícola y que, por el momento, es lo que le permite subsistir. No sé si puede ser de otro modo. La fórmula, en cualquier caso, por su aleatoriedad y por su contingencia, creo que avala lo que se dice en el texto.

20. El tema de las obras hidráulicas que, prácticamente, había pasado desapercibido a la doctrina, lo consideré ya con una cierta extensión en 1966 en *Aguas públicas y Obras hidráulicas*, in totum. Con posterioridad ha sido objeto de numerosos estudios: como referencia obligada, por todos, vid. de modo especial los que se recogen en la obra colectiva, dir. A. EMBID IRUJO, *Las obras Hidráulicas*, Madrid, 1995; y A. FANLO LORAS, *La titularidad de las infraestructuras de regadío* en las Actas de la op. colectiva que se cita en la nota 18.

que deban contribuir a la amortización de las obras. Está aquí toda la polémica entre viejos y nuevos regadíos. En cualquier caso, la homogeneización de situaciones semejantes debe constituir el primer paso para clarificar el sistema.

Y desde la perspectiva que en concreto refiero, cabe advertir que no parece se avecinen buenos tiempos. Por una parte, al impulso de simples postulados economicistas, equívocos por otra parte, en este ámbito se están generalizando entre nosotros criterios de mercado lo que, obviamente, no sólo descartaría cualquier posibilidad en el futuro de nuevos regadíos sino que, y esto es lo grave, haría inviable el mantenimiento de los actualmente existentes. Es tema en el que he insistido con reiteración²¹, y sobre el que ahora tan sólo quiero llamar la atención. Una situación que, además, tiene en el horizonte el proyecto de directiva de la Unión europea sobre el que brillantemente nos ha advertido ya A. Fanlo²². La reacción es obligada. En España es, sin duda alguna, el país de todos los de la Unión europea en el que haya de tener más graves consecuencias. Una reacción que no puede apoyarse sino en el sentido común. Considérese tan sólo la notables diferencias geográficas y climáticas de nuestro país en relación con casi todos los restantes. En España, si no se lleva el agua donde no la hay, no hay posibilidad alguna de regadío. Y llevarla requiere inversiones notables, que son los Poderes públicos los que en parte deben realizarlas, sin que por ello se excluya la presencia y la colaboración financiera de los futuros usuarios.

Las reflexiones que he querido recoger en esta apartado nos conducen a una conclusión evidente. El tratamiento fiscal del agua nos lleva a una situación de notoria gravedad que, a su vez, se acentúa a la vista de la múltiple procedencia de gravámenes de muy distintos Poderes públicos que concurren en este ámbito a la hora de exigir cargas fiscales y financieras. ¿Qué decir de las exigencias municipales de cobro del IBI, que viene gravando en nuestros

21. He insistido con reiteración en lo equívoco que resultaría asumir algunos de los postulados que hoy se formulan acerca de que los futuros usuarios de las aguas asuman en su totalidad el costo íntegro de las obras hidráulicas a ejecutar: una exigencia que, en la práctica, impediría la realización de obra alguna: vid. S. MARTÍN-RETORTILLO, *El pensamiento de Joaquín Costa y el Sistema de Riegos del Alto Aragón* en "Homenaje a Joaquín Costa, 1996", Huesca, 1997. En cualquier caso, insisto, no cabe olvidar que por el interés general de muchas de esas obras, parte de su costo debe correr a cargo del sector público y, tampoco, en el argumento tradicional de la recuperación posterior que por vía de impuestos recibe el Estado como consecuencia de las actividades económicas a que esas mismas obras dan lugar. Sobre ello, vid. también lo que se recoge en la nota siguiente.

22. El texto del Proyecto de esta Directiva sobre "La política del agua de la Comunidad" ha recibido ya distintas versiones y ha sido ya ampliamente divulgada entre nosotros: sobre sus posibles consecuencias nos alertó ya A. FANLO LORAS, *La protección de las aguas*, en "Noticias de la Unión Europea", 1997, 157.

días embalses y canales? Cargas y tributos que el regadío debe soportar y que, obviamente, inciden de modo muy negativo en la competitividad de sus producciones. Una realidad que, en su conjunto, ofrece unos tintes que comienzan a ser más que sombríos. Tampoco se entiende que, con carácter general, se lleve a cabo una loable reducción de la presión fiscal y ésta se aumente en ámbitos concretos y particularizados. Es obligado ponderar muy mucho el tema de la fiscalidad del agua, frente a posibles intentos de incrementarla. No cabe argumentar que se trata de gravámenes que se imponen desde perspectivas distintas y diferenciadas: ocupación del dominio público, gastos de explotación, de saneamiento, etc. etc. Es necesario considerarlas todas en su conjunto, en su resultado. En definitiva, lo que hay que pagar. La presión fiscal que ya opera en este ámbito puede ser un notable elemento de desincentivación del sector agrícola, que tan necesitado se encuentra precisamente de estímulos y apoyos, y que tan imprescindible es para el desarrollo y la modernización del país. Y junto a esta desincentivación, unas cargas excesivas —y es un dato a tener muy en cuenta—, pueden conducir a nuestros regadíos, como ya se ha dicho, a situaciones no competitivas en mercados notablemente internacionalizados con lo que en sí mismo representa.

4. — Algunas opciones que las Comunidades de Regantes pueden asumir en materia de política hidráulica.

En relación con algunos supuestos en particular, de modo principal, como es lógico, los de las grandes Comunidades de Regantes, quiero señalar dos hipótesis a tener en cuenta.

En primer lugar, y a la vista de los nuevos sistema de ejecución y financiación de las obras hidráulicas conforme a las modificaciones introducidas en la ley de Aguas y, muy señaladamente, del art. 158 de la ley 13/1996 de 30 de junio de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, parece lógico postular la presencia operativa que, a través de fórmulas distintas, pueden tener las Comunidades de Regantes en las actuaciones que al efecto se lleven a cabo cuando se trate de obras que directamente les afecten. Con ello se dinamizaría la actuación de las propias Comunidades de Regantes, implicándolas en procesos de los habrán de beneficiarse. Implicación que debe ser también económica, y que puede representar además una colaboración en las cargas de la ejecución de las obras, con lo que, obviamente, se amplían las que pueden realizarse.

Junto a ello, y siempre desde la misma perspectiva de implicar a las Comunidades de Regantes en la formulación y puesta en práctica de las opciones que puedan derivarse de la política hidráulica, es notorio que muchas de ellas se encuentran sobradamente capacitadas para llevar a cabo directamente la explotación de los Sistemas hidráulicos de los que forman parte. La realidad ava-

la lo que digo. No se trata de cuestionar lo más mínimo las funciones de la Administración hidráulica, de las Confederaciones hidrográficas en particular, por lo que se refiere a la ordenación de los recursos. Una ordenación a la que habrán de estar sometidos, están sometidos, todos los usuarios. Es principio a asumir sin reserva. Ahora bien, respetando el principio señalado, no llega a entenderse porque no se encomienda a los usuarios, máxime cuando se agrupan en una sola organización, como puede ser una Comunidad General de Regantes, la explotación de no pocos Sistemas. Una explotación que, en todo caso, habrá de seguir de modo incuestionable las directrices y criterios de la Administración, que reconduciría así su quehacer a funciones de supervisión, no a la realización de una actividad concreta. Funciones de dirección y de supervisión, a la que tienden las líneas que, como es sabido, configuran los trazos de la Administración de nuestros días y que garantizan plenamente el cumplimiento de los intereses generales. Ello supondría una importante desburocratización que, con frecuencia tan efectiva es para el cumplimiento de esos intereses generales, en cuanto conlleva una mayor implicación social, y que, a la postre, la experiencia demuestra, económicamente acostumbra a suponer un menor costo.

Notese que no hablo de privatización alguna, en los términos en que la expresión viene siendo asumida habitualmente. Se trata de plantear la gestión de los recursos en términos mucho más operativos y eficaces, salvaguardando siempre el cumplimiento de los intereses generales. Es ésta una opción razonable: podría tener cabida en no pocos supuestos. Obviamente, no cabe generalización de ningún tipo. La explotación de los distintos Sistemas correspondería a la respectiva Comunidad de Regantes, siempre que hubiera constancia acreditada de que pudiera llevarla a cabo; eso sí, siempre bajo la dirección y supervisión de la Administración. La hipótesis, sin embargo, hay que ser conscientes que no será fácil asumir. Encontrará en su contra buena parte de las estructuras burocráticas de la propia Administración hidráulica, que entenderán que sólo cabe ordenar un determinado sector gestionándolo directamente. Planteamiento a todas luces equívoco, y no llega a entenderse cómo habiéndolo asumido nuestra Administración con carácter general en ámbitos muy distintos de la actividad administrativa²³, no lo haga también en el que consideramos.

23. El tema de la privatización es equívoco en su propio enunciado. He tratado de precisar su distinto alcance en S. MARTÍN-RETORTILLO, *Reflexiones sobre las privatizaciones* en "Rev. Admón. púb.", (1997), 144, 7 ss., donde refiero, en concreto, el alcance de la fórmula en sectores habitualmente considerados como ejercicio de actividades administrativas en su sentido más propio.

5.— Comunidades de Regantes “versus” Administraciones públicas

La cuestión que pretendo considerar —muy directamente conectada con la que se acaba de exponer—, la enuncio refiriéndola con carácter general a la Administración, no sólo a la Administración hidráulica. Explicaré luego el porqué. No obstante, sobre esta última, la Administración hidráulica, empezaré y concluiré las presentes reflexiones.

En relación con ella, desde siempre, no vacilaré en reconocer que, con las excepciones que se quiera, ha sido en general una Administración rigurosa y de notable eficacia. Es lo que personalmente creo. Añadiré también que, siempre en mi opinión, ha sido igualmente una Administración de enervante lentitud, que en modo alguno superaría el más mínimo test de agilidad y que, en principio, ha estado muy distante de los problemas reales y concretos con lo que tenía que enfrentarse.

La Administración, sabido es, no puede responder a un modelo único. Hay que ser conscientes de ello. Las peculiaridades de los distintos ámbitos en los que actúa deben conformar siempre el tipo de Administración adecuado: Administración exterior, Administración educativa, Administración financiera, Administración militar, etc. Y en relación con la temática que refiero parece que dos circunstancias hay que tener en cuenta para fijar las líneas de la correspondiente Administración. Por una parte, el mundo del regadío, con sus peculiaridades, muchas de ellas ya antiguas, pero que evidentemente se conservan vivas, requiere de una inmediatidad a la que nuestra Administración hidráulica acostumbra a permanecer ajena con más frecuencia que la deseable. También son de aplicar las exigencias que impone la Administración económica, con respuestas obligadas que no admiten demora, contemplando circunstancias condicionantes en extremo que, a veces, derivan de situaciones coyunturales.

También, relaciones Administraciones públicas versus Comunidades de Regantes: con harta frecuencia, generalmente por falta de coordinación de aquéllas, han dejado mucho que desear. Es algo que de forma directa ha gravitado muy mucho sobre el quehacer de las Comunidades de Regantes. Realidad por todos conocida; no es necesario insistir mayormente en ella. Ello da lugar a una muy evidente disfuncionalidad que lejos de simplificarse, diríase que día a día deviene de mayor complejidad. Refiero tan sólo hechos. A veces, resultado de planteamientos constitucionales de ineludible consideración: piénsese, por ejemplo, el grado de complejidad que ha introducido en estas cuestiones la intervención de las Comunidades autónomas, cuya Administración, ciertamente, cabe decir, viene siendo por lo general una Administración en exceso complicada. En otras ocasiones, consecuencia de la complejidad misma de las cuestiones a considerar y de la falta de rigor cómo se plantea su regulación: piénsese, por ejemplo, en las certificaciones que expi-

den ahora las Gerencias catastrales a efecto de las subvenciones que pueden percibirse, determinando que una finca está en regadío, a veces en abierta contradicción con los criterios de las Comisarías de Aguas que, a la postre, son a las que les corresponde certificar los títulos de los aprovechamientos existentes y sus características.

Es realidad que hay que considerar en su conjunto, y sin paliativos; obliga a denunciar la complejidad misma de las relaciones de las Comunidades de Regantes con las Administraciones públicas. Aquéllas, habitualmente tienen que recorrer un sin fin de ventanillas en las que las respuestas que reciben sobre un mismo tema son casi siempre distintas. Problemática difícil de abordar; no sé cómo; tampoco, incluso, si es posible. En cualquier caso, habría que tentar algún procedimiento de simplificación de trámites, de concentración de las propias Administraciones competentes en la materia, acaso con la tan proclamada y nunca aplicada fórmula de la Administración única. De todos modos, personalmente soy bastante escéptico respecto a los logros a alcanzar en relación con estas cuestiones. No obstante, por lo condicionantes que resultan, resulta obligado referirlas.

Y retomando el tema de las relaciones concretas de las Comunidades de Regantes con la Administración hidráulica, es fácil observar que acostumbran a plantearse con una total desconfianza cuando no con un cierto enfrentamiento. Quizá no pueda ser de otro modo. Es lo que generalmente ocurre en todas las relaciones entre la Administración y los sujetos cuya actividad aquélla ordena. De todos modos, sería bueno introducir en esas relaciones una dosis importante de confianza: la Administración hidráulica —no obstante estar sometidas las Comunidades a su tutela en términos jurídico-administrativos—, es preciso que no las consideren como “menores” o como “incapacitadas”; que no desconfíe siempre de ellas. Tampoco, que se sitúe en una permanente y mantenida relación de enfrentamiento. Debe saber que puede encontrar en ellas sus mejores colaboradoras. 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 ocasiones ha sido habitual y que, a la postre, es el que otorga la verdadera auctoritas. Un sentido que, en términos tan precisos y ejemplares, han reflejado los informes de esa misma Administración hidráulica, que expresamente refiere elogiosamente 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 [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 ordena-

ción establecida". Vía de entendimiento y de comprensión que, desde luego, requiere un cambio de mente, unas actitudes distintas, en definitiva. Actitudes que no sólo evitan enfrentamientos, sino que introducen siempre criterios que terminan por ser beneficiosos para todos.

6.— Las Comunidades de Regantes están inermes ante muchos cometidos que obligadamente deben cumplir

Es fácil observar igualmente que, en muchas ocasiones las Comunidades de Regantes están realmente inermes para el cumplimiento de los cometidos que deben cumplir. La situación en la que se encuentran es de auténtica impotencia. El ordenamiento jurídico les asigna en términos inequívocos una serie de cometidos que frecuentemente resultan inviables. Con frecuencia, por situaciones de hecho que jurídicamente es imposible superar; también, por la insuficiencia misma del propio sistema normativo que, a la asignación de cometidos, no establece de modo paralelo la de los medios eficaces, —medios incluso jurídicos— para alcanzarlos.

Veamos algunos supuestos concretos.

Las Comunidades de Regantes, nada más que tengan una mediana importancia, integran en ellas no sólo usuarios agrícolas, sino también abastecimientos de aguas; aprovechamientos industriales e hidroeléctricos, algunos de muy notable importancia; explotaciones ganaderas; incluso, instalaciones urbanísticas de distinto alcance. Se ha advertido, incluso, que no son infrecuentes los supuestos de Comunidades de Regantes, que siguen como tales, en los que, en la práctica, los abastecimientos o los usos industriales son casi más importantes que el riego. Las Ordenanzas de las Comunidades recogen habitualmente la prohibición expresa de realizar los vertidos en las redes de distribución. Una prohibición que, conforme a la técnica general, sólo cabe excepcionar mediante autorización otorgada por la Comunidad, cuyas condiciones técnicas acostumbran a remitirse a lo que al efecto establece la Comisaría de Aguas. En otras Ordenanzas, el desagüe a vertido no autorizado se considera expresamente como objeto de sanción. Todas estas cuestiones, como es lógico, entran de lleno en las funciones domésticas de la Comunidad cuando el vertido se realiza en su red de distribución. Ahora bien, ¿que ocurre en la práctica? Las Comunidades, en general, no disponen de medios jurídicos operativos para hacer efectiva, por ejemplo, la prohibición de realizar los vertidos en sus cauces. La Administración hidráulica, acostumbra a remitirse a la fácil solución de responsabilizar a la Comunidad —es la que, en definitiva, vierte en los cauces públicos—, a cuyo cargo debe correr por tanto la depuración de los caudales. Una solución que, por su simplismo, resulta a todas luces impropia. ¿Que fuerza tienen realmente las Comunidades de Regantes para afrontar esa situación? El no acatamiento por muchos de estos usuarios del régimen

disciplinario de las Comunidades es notorio. ¿Quién pretenderá enjuiciar a un Ayuntamiento ante el Jurado de una Comunidad? ¿Qué Ayuntamiento no alegará el art. 154 de la ley de Haciendas locales? Junto a ello, no se olvide, está también la reiterada apelación al orden público que la Administración general es la primera en avalar ante cualquier sanción que la Comunidad pretenda imponer: ¿quién puede dejar sin agua a una población y a sus hospitales?; ¿quién puede impedir que realicen los vertidos... hasta que se construya la depuradora ya prometida? Todo un conjunto de circunstancias que, dicho sea lisa y llanamente, hace que las Comunidades sean impotentes para exigir la depuración de los vertidos que se llevan a cabo en sus cauces y, en su caso, para imponer las debidas sanciones. El resultado, es que las Comunidades de Regantes son las que a su costa tienen que realizar las depuraciones correspondientes; lo que, en la práctica supone, con frecuencia, que no se realizan.

Las Comunidades se niegan a la depuración; carecen de medios para ello. Tampoco puede asumirse colectivamente esa responsabilidad que supone una exoneración de la del usuario autor del vertido y una carga para todos los demás. En cualquier caso, el deterioro de los recursos se consolida. Una situación que, requeriría normalizar y generalizar la puesta en práctica, con toda su efectividad, de la fórmula de colaboración de la Administración hidráulica prevista en el art. 209.2 RDPH que además debe ser procedimentalmente instrumentalizada.

Está también, entre otros, el tema más general de cómo exigir el pago de los débitos que con la Comunidad tienen los Ayuntamientos. ¿Cómo cortarles el agua en supuestos de impago? Las posibilidades que el art. 75 LAG. reconoce al respecto las Comunidades de Regantes para la exigibilidad de los débitos de los comuneros, quedan obviamente enervadas por el citado art. 154 de la Ley de Haciendas locales que establece la habitual prohibición de despachar mandamientos de ejecución ni dictar providencias de embargo contra los derechos y bienes de la Hacienda local. Negativa de pago de cantidades debidas por un Ayuntamiento: el cauce para plantear el tema, en principio, no era otro que el de la reclamación de cantidad a las Corporaciones locales, teniendo además muy en cuenta la posibilidad de compensación de deudas previstas en el art. 109 de la LRBRL. Una posibilidad refrendada también por la Disposición final segunda de la ley 50/1984 de 30 de diciembre. Su aplicación al supuesto que nos ocupa es indudable, a la vista de la consideración que las Comunidades de Usuarios de las aguas tienen de entidades de derecho público (art. 74 LAG.). La tramitación a seguir al efecto sería la que se establece en el R.D. 1081/1985, de 19 de junio. Una situación que sin embargo, ante los auténticos abusos de impago de muchas Corporaciones locales, habría que abordar de modo más directo y eficaz. Una cierta referencia para ello acaso podría encontrarse actualmente al amparo de las previsiones contenidas en la última ley de acompañamiento que, cabe entender, va a concluir con el privilegio de

inembargabilidad de los bienes patrimoniales de titularidad pública. De dese- ar sería que de la forma que fuera pudieran solventarse las situaciones que re- fiero.

Las reflexiones recogidas ponen de relieve la situación de auténtica im- potencia en la que se encuentra muchas Comunidades de Regantes; están iner- mes para garantizar el cumplimiento de sus propios cometidos. Necesidad de una efectiva colaboración de la Administración hidráulica y, en su caso, nece- sidad también de las correspondiente modificaciones del ordenamiento jurídi- co para que puedan hacer efectivas las funciones que tienen encomendadas.

LA INFRAESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL Y EL FENÓMENO DEL EJERCICIO POR PARTICULARES DE FUNCIONES PÚBLICAS DE INSPECCIÓN Y CONTROL¹

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. SOBRE LAS PRINCIPALES CAUSAS DEL POTENCIAMIENTO DE LA COLABORACIÓN DE ENTIDADES PRIVADAS EN LAS ACTIVIDADES DE CONTROL DE LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL — III. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: TIPOS DE ORGANISMOS Y ENTIDADES PARA LA CALIDAD Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL. — IV. EN PARTICULAR, LOS ORGANISMOS DE CONTROL: 1. Actividades. 2. Reglas de funcionamiento. 3. Formas de constitución: ¿autorización o concesión administrativa? — V. CONSIDERACIÓN FINAL.

I.— INTRODUCCIÓN

El fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas no es sustancialmente algo nuevo, ni reciente, en el funcionamiento de la Adminis- tración Pública. Por no remontarnos a antecedentes más lejanos, ya en el pri- mer tercio del siglo que acaba, G. Zanobini publicaba un exhaustivo estudio sobre esta cuestión con el título bien expresivo "*El ejercicio privado de las funciones y de los servicios públicos*"², entendiendo por ejercicio privado de funciones y servicios públicos cualesquiera formas de actividad privada me- diante las cuales se hacen efectivos fines que son propios de los Entes Públi- cos o, más en general, del Estado.

En ese ya clásico estudio, Zanobini trató de categorizar los muy diversos supuestos en los que simples particulares llevan a cabo actuaciones que satis-

1. El presente trabajo es mi contribución al libro jubilar en homenaje al profesor Ramón Martín Mateo.

2. Vid. *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano de Orlando*, vol. II, Par- te Tercera, Società Editrice Libreria, Milano, 1935, págs. 235 ss.