

Marco jurídico del uso del agua en los regadíos españoles

SUMARIO: I. PRECEDENTES LEGALES MAS SIGNIFICATIVOS: 1. TRANSICIÓN DEL SIGLO XVIII AL XIX. 2. LEYES DE AGUAS DE 1866 Y 1879. 3. TRANSICIÓN DEL SIGLO XIX AL XX. 4. SIGLO XX.—II. LEY DE AGUAS DE 1985 Y SUS REGLAMENTOS.—III. EL USO DEL AGUA PARA RIEGO EN LA LEGISLACION DE REFORMA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS: 1. LEGISLACIÓN ESTATAL: A) Zonas de transformación de secano en regadíos de interés general de la Nación. B) Mejora y modernización de regadíos tradicionales.—2. LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A) Transferencias a las Comunidades Autónomas en materia de regadíos. B) Legislación de transformaciones en regadío de interés general de las Comunidades Autónomas. C) Legislación autonómica sobre el uso del agua para riegos. D) Legislación autonómica sobre mejora y modernización de regadíos. E) Normas relativas a reducción de superficies regables por razones ambientales.—IV. ANTEPROYECTO DE LEY DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL: 1. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. 2. PREVISIONES DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL EN MATERIA DE REGADÍOS. 3. REGADÍOS CON AGUAS SUBTERRÁNEAS DE ACUÍFEROS SOBREEXPLOTADOS. 4. LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DE LAS NUEVAS TRANSFORMACIONES EN REGADÍO. 5. LA MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE REGADÍOS EN EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL. 6. LA INTERRELACIÓN DE LOS FINES U OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y SU REPERCUSIÓN EN LA POLÍTICA DE REGADÍOS NACIONAL.—V. MEDIDAS DE DESARROLLO, APLICACION Y ADECUACION DE LA LEGISLACION DEL USO DEL AGUA EN RIEGO: 1. DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 101 Y 102 DE LA LEY DE AGUAS: REUTILIZACIONES DE AGUAS DEPURADAS Y AUXILIOS DEL ESTADO. 2. REVISIÓN DE LAS CONCESIONES. 3. MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS TRADICIONALES CON CRITERIOS DE ORDENACIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS DE AGUA Y SUELOS. 4. POSIBILIDAD Y CONVENIENCIA DE TRANSFERIR LA EXPLOTACIÓN DE ZONAS REGABLES A LAS COMUNIDADES Y SINDICATOS DE RIEGO.

Siglas: A. de L. del PHN: Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional. CC.AA.: Comunidades Autónomas. LA: Ley de Aguas. RDPH: Reglamento del Dominio Público Hidráulico. TC: Tribunal Constitucional.

I. PRECEDENTES LEGALES MAS SIGNIFICATIVOS

Si el análisis de cualquier cuestión algo compleja requiere plantearla con un mínimo de perspectiva histórica, el de la utilización del agua para riego en nuestro país no puede llevarse a cabo sin recordar nuestra reciente historia legislativa sobre la materia. PALMA FERNÁNDEZ (1) ha expuesto, recientemente, el contraste existente entre la reforma legislativa agraria de los finales de los siglos xvm y xix y el tránsito legislativo reformista del siglo xx al xxi; si esta comparación la referimos exclusivamente al regadío, el cambio puede resultarnos más llamativo incluso que el de la reforma legislativa agraria en general.

1. TRANSICIÓN DEL SIGLO XVIII AL XIX

En la transición del siglo xviii al xix, una personalidad tan representativa de la Ilustración como JOVELLANOS, en su Informe en el Expediente de la Ley Agraria, puso de relieve que la ampliación del regadío en el campo español era tan necesaria como difícil: *la necesidad provenía* de que el clima de España es, en general, ardiente y seco, por lo que es grande el número de tierras que, por falta de riego, no producen cosa alguna o sólo proporcionan algún escaso pasto; *la dificultad residía* en que, salvo en algunos felices territorios donde la implantación del regadío resultaba bastante accesible, el riego no se podría lograr sino al favor de grandes y muy costosas obras.

Fue unos años más tarde cuando aparecieron las primeras disposiciones sobre Sindicatos de riego. El Real Decreto de 10 de junio de 1847 disolvió el establecimiento conocido con el nombre de Empresa Lorca, creando para sustituirle un Sindicato de Riegos que fue regulado por varias disposiciones posteriores, de 1848 a 1854. Inmediatamente después se dictaron numerosas Reales Ordenes aprobando los respectivos Reglamentos de otros muchos Sindicatos de Riegos, como las de 30 de junio de 1849 para la huerta de Alicante y la acequia de Tauste y la de 29 de diciembre de 1951 para la Vega de Almería (2).

(1) PALMA FERNÁNDEZ, J. L., «Tres finales de siglo de reforma legislativa agraria», *Rev. La Ley*, 15 de febrero de 1994.

(2) Por otra parte, el Real Decreto de 27 de octubre de 1848 declaró subsistentes los Juzgados privativos de riego de Valencia, Murcia y cualesquiera otros ya establecidos, remitiéndose, para deslindar sus competencias, a lo dispuesto para el sindicato de Lorca en el Real Decreto de 10 de junio de 1847, en el que se distinguieron las cuestiones de hecho que se suscitaban entre los interesados en los riegos y que serían resueltas de plano por el Tribunal de Aguas, las relativas al cumplimiento de las Orde-

2. LEYES DE AGUAS DE 1866 Y 1879

En los años que precedieron a la elaboración de la Ley de Aguas de 1866 se publicaron una serie de obras de un interés extraordinario, que JORDANA DE POZAS reunió, en 1923, en su Ensayo de una bibliografía española de aguas y riegos. Autores tan conocidos, de esta época, como ARDANAR, AREITIO, BORRULL, FRANQUET, LLAURADO, ROCA DE TOGORES, CONDE DE SASTAGO, e instituciones tan representativas como las diversas Sociedades Económicas de Amigos del País, redactaron trabajos, memorias y proyectos que culminaron con la creación de la Comisión ministerial que había de redactar el Proyecto de Ley de Aguas, por Real Decreto de 27 de abril de 1859. La Comisión concluyó su tarea más importante el 20 de diciembre de 1861 y en ese mismo día se encargó a RODRÍGUEZ DE CEPEDA que, como vocal ponente, revisase el proyecto para hacer en él las correcciones de estilo que parecieran convenientes y redactase la Exposición de Motivos que debía precederle para su presentación (3).

Aunque, salvo en la materia de aguas marítimas, que pasó a la Ley de Puertos, en las demás materias se mantuvo sustancialmente la regulación de la Ley de 1866, conviene no pasar por alto algunas disposiciones que se produjeron en ese período de 1866 a 1879 y que influyeron en la elaboración de la Ley de Aguas de 1879. Dos Decretos, de 14 de noviembre y 29 de diciembre de 1868, que aprobaban las bases generales para la nueva legislación de obras públicas y de minas, y la Ley de Canales y Pantanos de 20 de febrero de 1870, se inspiraron en principios individualistas, buscando un «ideal que —decía el preámbulo de la primera en dichas disposiciones— al fin un día llegará a realizarse en la historia, y es aquel en que, sin restricciones ni obstáculos, trabajen todas las fuerzas de la Nación, desunidas unas, libremente organizadas otras, mientras el Estado, depuestas

nanzas o algún acto administrativo que serían competencia del Consejo de Provincias, y las cuestiones sobre propiedad y posesión que quedaban en la jurisdicción civil. La Real Orden de 15 de marzo de 1849 reiteró la subsistencia de los Tribunales de Aguas de Tudela y Corella, que tendría que limitarse también a conocer de las cuestiones de hecho entre los inmediatamente interesados en el riego.

(3) JORDANA DE POZAS destaca también el hecho de que todos los anteproyectos que precedieron a la Ley de Aguas dimanaban de autores naturales de Valencia, Murcia o Zaragoza, regiones españolas de entre las de mayor aridez en nuestro país, cuyo Derecho e instituciones inspiraron preferentemente el nuevo texto legal. El sistema vigente en Castilla no era muy diferente del que regía en general en Europa, o sea, el sistema de aprovechamiento de los propietarios ribereños; en cambio, el régimen del Real Patrimonio del Reino de Valencia suponía que todas las aguas corrientes se sometían al control previo del Estado, y fue este sistema, que había sido ya recogido en varias disposiciones generales anteriores a la Ley de Aguas de 1866, el que terminó prevaleciendo en esta Ley y en la de 1879.

sus pretensiones de industrial, no hace ya, no impide que los demás hagan y, entre los individuos y las asociaciones, que funcionan en toda la plenitud de su autonomía, se conserva neutral para mantener derechos y administrar a todos recta e imparcial justicia» (4).

En la Ley de Canales y Pantanos de 1870, el deseo de eliminar intervencionismos administrativos llevó a establecer que se admitirían los proyectos de obras aun cuando no estuvieran firmados por Ingenieros ni Arquitectos ni otros facultativos o peritos. Además se estableció la perpetuidad de las concesiones y la libertad de las empresas concesionarias para modificar los cánones o rentas.

Las dificultades existentes para aplicar la Ley de Aguas de 1866 motivaron la creación de una Comisión encargada de redactar un Reglamento para la ejecución de la misma, pero poco después se modificó el encargo dado a esta comisión y se le confió la elaboración de un nuevo proyecto de Ley de Aguas que, ya en el marco de los principios consignados en la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, redactó la que sería Ley de Aguas de 13 de junio de 1879. Debemos recoger los que podrían considerarse sus criterios básicos, en lo que atañe en particular al desarrollo de nuestros regadíos:

A) La conjugación de la necesaria intervención administrativa en la gestión de un recurso necesario y escaso y de esa pretendida y omnímoda libertad en la ejecución de las obras de regadío que hemos visto presente en todas las disposiciones que inspiraron las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, se procura realizar a través, sobre todo, de la regulación de las concesiones de aguas públicas para riegos. Hay algunas manifestaciones concretas del derecho de riberaneidad en los denominados aprovechamientos eventuales de los artículos 5 y siguientes, 176 y 177 de la Ley, y en las aguas subterráneas, en general privadas, la Administración se limitará a ejercer la vigilancia necesaria para que no puedan afectar a la salubridad pública ni a la seguridad de las personas y bienes (art. 227), pero en las aguas corrientes superficiales sólo cabrán los aprovechamientos comunes, que no suponen un consumo apreciable de agua, y los especiales, que,

(4) Este cambio de criterio motiva la derogación de 17 artículos de la Ley de Aguas de 1866 por el Decreto de 14 de noviembre de 1868, al que, lo mismo que al de 29 de diciembre del mismo año, se confería fuerza de Ley; la derogación se hacía, sin embargo, sin perjuicio de las reformas que ulteriormente se introdujeran en la Ley de Aguas y que motivaron en algunos casos el restablecimiento de las normas derogadas o el establecimiento de otras muy similares. En general, la derogación suponía levantar restricciones a las actuaciones de los particulares y, en concreto, en materia de concesiones para riegos, pretendía restar al Estado facultades de intervención; sin embargo, los tres artículos derogados en esta materia (236, 249 y 252) reaparecen literalmente, o al menos en lo sustancial, en los artículos 188, 197 y 204 de la Ley de Aguas de 1879.

aunque podrán adquirirse también por prescripción de veinte años, procederán normalmente de concesión administrativa. Las concesiones de la gran mayoría de aprovechamientos especiales de aguas públicas serán las concesiones para riego, en las que se distinguirán las otorgadas para el riego de tierra propia y las otorgadas a empresas para el riego de tierras ajenas. Las primeras se hacen a perpetuidad, tanto si son individuales como colectivas, mientras las conferidas a Empresas para regar tierras ajenas mediante el cobro de un canon, serán otorgadas por un plazo que no exceda de noventa y nueve años, transcurrido el cual las tierras quedarán libres del pago del canon y pasará a la correspondiente comunidad de regantes el dominio colectivo de las presas, acequias y demás obras exclusivamente precisas para riegos (art. 188) (5).

B) Autonomía e importancia de las comunidades de regantes. La mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas —decía la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1866, mantenida en la de 1879— exige una administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados que, con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a Ordenanzas especiales. La Comisión cree necesario, no sólo conservar esta institución, sino ampliarla, haciéndola obligatoria, siempre que el número de regantes exceda de 50. Después la Ley de 1879, en su artículo 228, estableció la formación necesaria de una comunidad de regantes cuando el número de éstos llegase a 20 y no bajase de 200 el de hectáreas regables, o cuando, a juicio del Gobernador de la provincia, lo exigiesen los intereses de la agricultura.

La autonomía de las comunidades de regantes se manifiesta en que, tal como dispone el artículo 231 de la Ley, formarán las ordenanzas de riego, con arreglo a las bases establecidas en la Ley, sometiénolas a la aprobación del Gobierno, quien no podrá negarla ni introducir variaciones sin oír sobre ello al Consejo de Estado. Y su importancia para el desarrollo de los

(5) El artículo 194 estableció una serie de beneficios para las empresas de canales de riego, como la facultad de abrir canteras y construir hornos de cal, yeso y ladrillo o la exención de los derechos por traslaciones de dominio en virtud de expropiación y de contribuciones a los capitales que se inviertan en las obras. El artículo 179 estableció que las empresas tendrían derecho a adquirir los terrenos cuyos dueños rehusasen el abono del canon, por el valor en secano y con sujeción a las prescripciones de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa. Y el artículo 198 dispuso que se podría conceder a las mismas empresas de construcción dos canales de riego por vía de auxilio y durante un período de cinco a diez años, el importe del aumento de contribución que se tenía que imponer a los dueños de las tierras después de los diez primeros años en que fueran regadas.

regadíos en nuestro país, ya con anterioridad a la Ley de 1879 y, especialmente, a partir de esta Ley y de las que algo más tarde regularán los auxilios técnicos y económicos para las transformaciones y mejoras de tierras regables, es un hecho notorio, sobre todo como peticionarias y beneficiarias de esas transformaciones o mejoras, recabando la actuación del Ministerio de Fomento y de los Servicios y Organismos Hidráulicos que de él dependan.

C) Insuficiencia de estas normas para el desarrollo de los regadíos. El sistema establecido, de fomento de comunidades de regantes y de auxilios a las mismas, no bastó para incentivar suficientemente a los particulares en la promoción de los regadíos. La Ley de 27 de julio de 1889, con objeto de estimular los riegos, dictó reglas para la concesión de auxilios a las empresas constructoras de canales y pantanos de interés público, pero la respuesta no fue la esperada.

3. TRANSICIÓN DEL SIGLO XIX AL SIGLO XX

Esta falta de respuesta de la iniciativa privada fue objeto de denuncia por el movimiento regeneracionista. Comentaba LLAURADO (6) que en el período de dieciséis años, que mediaba entre 1856 y 1872, se habían solicitado 135 autorizaciones para practicar estudios de canales de riego, sin que constase que se hubieran presentado a la aprobación los respectivos proyectos; otra multitud de concesiones dieron un paso más y quedaron en proyecto; pocas habían pasado a la categoría de hechos realizados, y de las comprendidas en este último grupo, que por su magnitud hubiesen revestido cierto carácter de importancia, eran muy raras las que podían ser calificadas como negocios ventajosos para las compañías concesionarias. Y es que el interés individual —decía— lejos de ser omnipotente, como con evidente exageración pretenden algunas escuelas de economistas, tiene marcada una esfera propia, cuyos límites no puede salvar, sin que se lance a los espacios de la ilusión, para estrellarse contra el desengaño y la ruina (7).

(6) LLAURADO, A., *Tratado de aguas y de riegos*, Madrid, 1878.

(7) ALZOLA, en 1899, calculaba que se necesitarían 480 millones de pesetas para extender el riego a 1.600.000 hectáreas que se podrían regar en la Península, además de unas 900.000 que ya se regaban. Pero las diversas monografías sobre acequias y pantanos insertas en las estadísticas de Obras Públicas demostraban la escasa o ninguna remuneración que, por regla general, habían alcanzado las grandes empresas de riegos, hecho demostrado anteriormente por la Junta Consultiva de Caminos en sus datos históricos acerca de todos los pantanos construidos en España. En cambio, producían grandes beneficios al Estado por la multiplicación de la riqueza y el aumento consiguiente del importe de las contribuciones. Por esto consideraba que se había entrado por el buen camino al auxiliar esta clase de obras y afirmaba: «¡Cuán distinta sería la situación del país si, como decía Jovellanos un siglo ha, se hubieran empleado en el

La necesidad de aumentar las superficies regadas en la España seca y el lento y trabajoso avance de las grandes obras de riego, confiadas a empresas privadas —**comenta DÍAZ-MARTA**— (8), figuran entre los principales motivos de las campañas de Joaquín Costa en favor de la activación de esas obras directamente por el Estado (9). En 1896 se dictó la Ley necesaria para costear las obras del Canal de Aragón y Cataluña y el Estado asumió la prosecución de las mismas. Una parte de la zona pudo ser inaugurada por Alfonso XIII en 1906, pero hasta mediados de este siglo no se cumplió el sueño de Costa de ver terminadas las obras.

Los argumentos esgrimidos por Costa fueron produciendo sus frutos. En 1880 decía: Es evidente que no se desarrollarán los alumbramientos, las perforaciones, las canalizaciones y los embalses mientras el Gobierno no se persuada de **cuán** apremiante es su necesidad y **cuán** impotente la iniciativa individual para resolverla. El Estado —**añadía**— tiene que estimular la acción individual y, si esto no basta, realizar por sí la construcción de los canales. Citaba las ayudas económicas otorgadas a los concesionarios por disposiciones de 1849, 1855, 1870 y 1882, y refiriéndose a esta última, por la que se concedieron a la Sociedad del Canal de Urgel los beneficios de

fomento de la riqueza los capitales inmensos malbaratados en guerras tan estériles como desastrosas!», para terminar proponiendo que el Gobierno español tomase en lo sucesivo una parte más activa en el desarrollo de los riegos; para ello era menester reformar las Divisiones Hidrológicas a fin de que se facilitase la acción de la iniciativa privada, preparando los proyectos cuya realización pudiera encomendarse a los propietarios interesados, y los de mayor vuelo debían también promoverse mediante estudios concienzudos formulados por los ingenieros del Estado. LLAURADO, por su parte, consideraba que las empresas de riego debían agruparse en dos categorías distintas: los riegos realizables por el interés privado, individual o colectivo, y las empresas sólo asequibles al Estado. La actividad privada sería económicamente posible para llevar los proyectos de riego al terreno de los hechos siempre que con los productos del canon impuesto a los regantes y con los demás ingresos directos que con la cesión de las aguas percibiera la empresa pudiera ésta hacer frente a sus gastos anuales de explotación del negocio y reembolsar el tanto por ciento de interés y amortización del capital invertido en las obras. Los proyectos que no satisficieran estas condiciones eran necesariamente ruinosos para el interés privado y tendrían que ser realizados por el Estado.

(8) Cf. DÍAZ-MARTA PINILLA, M., «Esquema histórico de la ingeniería y la gestión del agua en España», *OP*, núm. 13, otoño 1989.

(9) Como ejemplo de la ineficacia de la libre empresa para llevar adelante dichos trabajos, Costa solía citar en sus discursos el canal de Tamarite de Litera: su construcción se concedió por Real Decreto, en 1831, a los señores Gassó, Sagristá y Mercader, pero en 1843 el regente Espartero, en vista de que las obras no comenzaban, dispuso la celebración de un nuevo contrato. En 1866, tras un litigio de más de treinta años con la compañía, se modificó la cesión anterior, otorgando a sus beneficiarios el derecho a tomar un caudal mínimo de 35 metros cúbicos de los ríos Esera y Cinca, obligando a la sociedad a terminar las obras en diez años. Estas comenzaron en 1874, pero años más tarde estaban de nuevo paradas. En 1877 la concesión del canal, rebautizado como Canal de Aragón y Cataluña, fue adquirida por la Catalana General de Crédito, la cual consiguió una nueva concesión, que en 1889 se declaró definitivamente caduca.

la Ley de Canales y Pantanos de 1879, afirmaba en 1891: van corridos nueve años y tampoco se han construido canales. Consideraba también la diferencia entre los riegos y otras *empresas*, al paso que las minas encuentran quien las beneficie directamente, sin aguardar estímulos por parte del Estado, con el riego no pasa lo mismo; no hay todavía quien se preste a construir los pantanos que han de suministrarlo y sin los cuales toda la agricultura nacional y todo progreso son imposibles en España. Los ferrocarriles producen desde el primer día, mientras que los canales requieren un cierto número de años para dar un producto remunerador.

En los años 1898 y 1899 la política de Joaquín Costa —*comenta* DÍAZ-MARTA— (10) logró amplio apoyo nacional y fue asumida por el Cuerpo de Ingenieros de Caminos que presentó un Avance de Plan de Canales y Pantanos de Riego. Por el mismo tiempo, Rafael Gasset, director de *El Imparcial*, realizó una campaña favorable a esa política, bien acogida por la opinión, y Silvela, en 1900, le ofreció el Ministerio de Fomento. El será quien, unos años más tarde, pero ya en el siglo xx, promoverá la Ley conocida precisamente como Ley Gasset, de 7 de julio de 1911, que supuso un importante impulso para la ejecución del Plan de obras hidráulicas de 1902, en el que se incluían 296 obras para regar millón y medio de hectáreas. Sin embargo, sólo se acometieron algunas obras notables como los pantanos de Guadalcacín y Guadalmellato, los riegos del Canal de Castilla, los canales del Valle Inferior del Guadalquivir y el pantano de Gasset. Los trabajos emprendidos por el Gobierno —*añade* DÍAZ-MARTA— (11) se hacían a ritmo lento, dominaba la apatía de los organismos encargados de realizarlos, con algunas excepciones en Levante, el Valle del Ebro y otras comarcas con tradición de riego. Algunas obras se demoraban tanto que los empleados se consideraban vitalicios y temían que llegara su fin.

4. SIGLO XX

La relevancia de la legislación decimonónica y, concretamente, de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, en el desarrollo de los regadíos de nuestro país, se puede concretar en el hecho de que con esta legislación se consiguió sentar las bases de una ordenación de los aprovechamientos colectivos de las aguas superficiales y de una gestión, desconcentrada y participativa, de los mismos aprovechamientos, fundamentalmente a través de las comunidades de regantes.

Las principales limitaciones para esa gestión derivaron de la falta de

(10) *Ob. cit.*

(11) *Ob. cit.*

respuesta de la iniciativa privada para emprender las obras y de las dificultades de orden hidráulico e ingenieril que presentaban las propias obras. La reforma administrativa, con la creación de las Confederaciones Hidrográficas y, más tarde, del Instituto Nacional de Colonización; la asunción por el Estado, no sólo de las obras de regulación y conducción del agua, sino incluso de las de distribución y transformación en regadío; y los avances técnicos tan importantes alcanzados más tarde, contribuyeron a superar esas limitaciones, consiguiendo un desarrollo espectacular de los regadíos españoles no exento, desafortunadamente, de otros problemas, derivados en parte de una aplicación poco acertada de la legislación (sobre todo en materia de aguas subterránea y de calidad del agua) y de un uso inadecuado de las mismas nuevas técnicas que propiciaron ese desarrollo.

II. LEY DE AGUAS DE 1985 Y SUS REGLAMENTOS

Posiblemente la mayor insuficiencia de las disposiciones de la Ley de Aguas de 1879 estuvo en la regulación legal de las aguas subterráneas (12), sin que, por otra parte, la actuación de la Administración (13) contribuyera

(12) Cuando se promulgó la Ley de Aguas de 1879, la importancia de las aguas subterráneas respecto del conjunto de los recursos hídricos disponibles era mínima y la posición de la Ley fue la de fomentar la explotación de estos recursos del subsuelo, considerándolos privados en su gran mayoría y dejando su gestión al arbitrio de los particulares, con la sola intervención administrativa resultante de un extraño interdicto administrativo (confiado a los Alcaldes y supervisado por los Gobernadores civiles) que sólo resulta explicable desde los erróneos conceptos hidrogeológicos que todavía entonces eran dominantes (ríos de agua ocultos, venas o vetas de agua subterránea). El mantenimiento de estos criterios hidrogeológicos equivocados, inspiradores de soluciones inadecuadas, unido al hecho de que los grandes avances tecnológicos logrados posibilitaron la extracción exorbitante de las aguas del subsuelo, dieron lugar a una explotación incontrolada de los acuíferos muchas veces más necesarios por ser la fuente casi única de recursos hídricos de algunas comarcas de la España peninsular y de los dos archipiélagos, canario y balear.

(13) En última instancia, la situación que se creó fue debida a las diferentes posiciones mantenidas por las Administraciones que eran competentes para otorgar, respectivamente, las autorizaciones de alumbramiento de aguas subterráneas y las concesiones de aguas superficiales. El Ministerio de Industria (salvo el Instituto Geológico y Minero de España, que aunque dependía de este Ministerio adoptó pronto la postura de racionalizar la explotación de los acuíferos desde la perspectiva de embalses subterráneos que debían estar gestionados como sistemas unitarios) autorizaba las captaciones de aguas subterráneas sin tener prácticamente en cuenta las reservas y recargas de cada sistema, procediendo de hecho como si fueran inagotables; el aprovechamiento de las aguas del subsuelo era un asunto privado, eran los particulares los que asumían el riesgo de su hallazgo y, en compensación, a ellos se les atribuía la plena disponibilidad de las mismas, permaneciendo al margen la Administración que hubiera otorgado la autorización para alumbrarlas, salvo su posible intervención para asesorar en la tramitación del

a remediar, mediante una interpretación y aplicación de las normas ajustadas a los nuevos conocimientos de la realidad hidrogeológica española, los problemas que se fueron presentando en relación con el aprovechamiento de los recursos hídricos del subsuelo, particularmente en las zonas o comarcas donde los superficiales eran escasos y se explotaron los subterráneos sin adoptar las medidas racionales de aprovechamiento, necesarias para evitar la sobreexplotación. Por ello, el perfeccionamiento de la regulación legal de las aguas subterráneas, considerándolas integradas con las superficiales en el ciclo hidrológico (art. 1.2) y declarando que los acuíferos subterráneos forman parte del dominio público hidráulico [art. 2.ºd)], fue una de las primordiales preocupaciones de la Ley de Aguas de 1985 (14).

interdicto regulado en el famoso artículo 23 o informar a los Tribunales si llegaba hasta ellos una cuestión de afección entre captaciones. En cambio, el Ministerio de Obras Públicas tenía otra preocupación en relación con este mismo artículo 23 de la LA de 1879, interpretándolo en el sentido de que debían limitarse los alumbramientos de aguas subterráneas porque afectaban a los aprovechamientos de las superficiales, de la exclusiva competencia de este Ministerio y de las Confederaciones Hidrográficas y Comisaría de Aguas; la atribución (por accesión o por ocupación) de las aguas subterráneas debía quedar condicionada a que la captación de las mismas no distrajera, apartase o mermase aguas públicas o privadas de su corriente natural, de modo que debían suspenderse las obras de captación siempre que las aguas afectadas estuvieran destinadas a un servicio público o a un aprovechamiento privado preexistente con derechos legítimamente adquiridos; no era tampoco una visión global y unitaria de las aguas superficiales y subterráneas y una actitud de gestión integral de unas y otras, sino más bien la defensa de las primeras la que motivaba la pretendida supeditación de los aprovechamientos de las del subsuelo a los de las que discurren en superficie. Por otra parte, la obra de colonización, tanto la llevada a cabo en algunas zonas regables que se establecieron con aguas subterráneas como la de concesión de auxilios técnicos y económicos a particulares para el fomento de regadíos en actuaciones de colonización de interés local no se inspiró siempre en una concepción hidrogeológica actualizada y preocupada por la racionalización de la explotación de los acuíferos. Los efectos derivados de la ausencia de criterios hidrogeológicos adecuados en el control administrativo de las aguas subterráneas no son perceptibles en muchas regiones de nuestro país, abundantes en recursos y con un desarrollo de regadío paulatino, pero en aquellas regiones donde los recursos son escasos y en las que el regadío constituye la única posibilidad de cultivar la tierra con un rendimiento adecuado ha contribuido a producir una sobreexplotación muchas veces galopante e irreversible sin la aportación de recursos hídricos foráneos.

(14) No es de este lugar el análisis de los demás preceptos de la Ley de Aguas de 1985 relativos a las aguas subterráneas que, sin duda, responden a esta concepción del acuífero como embalse subterráneo y como unidad de dichas aguas. Para observar el profundo cambio producido en este aspecto, basta comparar la antigua regulación de las denominadas distancias áticas y de la afección entre perforaciones conforme al artículo 23 de la LA de 1879 y la contenida en el artículo 68 de la Ley de 1985, desarrollado por el artículo 184 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Con la aplicación de esta nueva regulación legal, los conflictos entre distintos aprovechamientos de las mismas se tendrán que resolver preferentemente conforme al principio de comunidad o solidaridad —sobre el de prioridad anterior— y, consiguientemente, lo fundamental será la planificación y la explotación conjunta de las extracciones de un mismo acuífero,

En las materias de concesiones de aguas para riego y de comunidades de regantes, se mantiene en la Ley de Aguas de 1985 lo fundamental de la de 1879. El riego continúa siendo el uso preferente del agua en el orden de las concesiones, después del abastecimiento de poblaciones y sin perjuicio de lo dispuesto al respecto en el correspondiente plan hidrológico de cuenca, para toda ella o para parte de la misma; es cierto que se reduce a un máximo de 75 años el plazo de la concesión que ya había quedado fijado en un máximo de 99 años por la Ley del Patrimonio del Estado de 1964 al derogar la perpetuidad establecida en el artículo 188 de la Ley de 1879, pero el artículo 51.3 de la nueva Ley dispone que se podrá obtener una nueva concesión cuando el destino dado a las aguas ya concedidas fuese el riego y, siempre que a ello no se opusiere el Plan Hidrológico Nacional, se tramitará el expediente excluyendo el trámite de proyectos en competencia.

En cuanto a las comunidades de regantes, se declara por primera vez que son Corporaciones de Derecho Público, se extiende su regulación a todos los demás usos del agua, se regula la adaptación de sus ordenanzas a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática, se les dota de algunas funciones administrativas (vía de apremio e imposición de servidumbres), se regula la resolución de conflictos entre ellas y los recursos planteables contra los acuerdos de sus órganos colegiados y se dispone que vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pudiendo suspenderse el uso del agua hasta que aquellas se realicen (art. 75.3 LA), si bien cuando los gastos superen el 75 por 100 del presupuesto ordinario de las obras de la comunidad, el Organismo de cuenca, de oficio o a instancia de la misma, podrá prestar las ayudas técnicas y financieras pertinentes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico (art. 211.2 del RDPH).

Pero la verdadera novedad de la LA de 1985, la más importante, en la que se centra toda la actuación administrativa relacionada con el agua y con sus diferentes usos, es la planificación hidrológica. En relación con el uso concreto de agua para riego, el artículo 40.f) de la Ley de 1985 dispone que los Planes Hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente «las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles», y el artículo 81 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica lo desarrolla diciendo que esas normas básicas incluirán los métodos de riego más adecuados para los

mientras que la afección entre captaciones constituirá un aspecto parcial —e, incluso, ocasional o *circunsancial*— de esta ordenación global de cada embalse subterráneo.

distintos tipos de climas, tierras y cultivos, las dotaciones de agua necesarias para las diversas alternativas y las condiciones de drenaje exigibles. Incluirán asimismo las condiciones para reutilización de aguas para riego y cualquier otra que sea precisa para asegurar el mejor aprovechamiento y conservación del conjunto de recursos hidráulicos y tierras. Se fijarán, en su caso, las adaptaciones a introducir tanto por la Administración como por los particulares en las realizaciones existentes para lograr la racional utilización de dichos recursos naturales. Con el grado de definición que sea posible en el momento de redactar el Plan, se incluirán en el mismo la delimitación y características generales de aquellas transformaciones en regadío que por su interés socioeconómico o por cualquier otra circunstancia hayan de ser realizadas por las Administraciones del Estado o de las CC.AA. Y la STC 227/1988 [Fundamento 20.e)] estima justificado lo dispuesto en el artículo 40.f) de LA siempre que las normas básicas a que alude se propongan estrictamente el logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola.

III. EL USO DE AGUA PARA RIEGO EN LA LEGISLACION DE REFORMA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

Junto al proceso de reforma de la legislación de aguas que acabamos de analizar, se ha ido produciendo en nuestro país un proceso paralelo de reforma de la legislación de estructuras agrarias que, en lo que respecta a las estructuras de regadío y en relación con el tema que nos ocupa del uso del agua para riego, ha respondido, como es lógico, a planteamientos similares a los que hemos visto intentaba responder la legislación de aguas. Así, sería posible explicar, como una prolongación del movimiento regeneracionista y de la concepción de política hidráulica mantenida por Costa al propugnar la intervención y financiación estatales para suplir la falta de iniciativa privada, la creación del Instituto Nacional de Colonización primero y del IRYDA después, y la encomienda de actuaciones de fomento del regadío que se fue haciendo a estos Organismos conforme a la legislación de grandes zonas regables de interés nacional primero, y, más tarde, de acuerdo con la legislación de reforma y desarrollo agrario y con las previsiones de los planes de desarrollo económico-social promulgados a partir de 1964 (15).

(15) Un resumen de esta actuación puede verse en el trabajo de BOSQUE MAUREL, J., «Del INC al IRYDA: Análisis de los resultados obtenidos por la política de colonización posterior a la guerra civil», *Revista Agricultura y Sociedad*, núm. 32 (julio-

Desde estos planteamientos de fomento del regadío con intervención de las Administraciones Públicas del Agua y de Reforma de Estructuras Agrarias, en los que predominaban criterios económicos no exentos de alguna proyección social, hemos pasado a una política estructural agraria de la Unión Europea en cuyo marco han de encuadrarse los objetivos de la Administración en materia de riegos, lo que llevará aparejada una preferente atención a las exigencias y condicionantes medioambientales, quedando en segundo plano la finalidad de intensificación de las producciones que hasta ahora habían sido la justificación más importante para realizar las transformaciones de zonas regables, puesto que el incremento de la producción genera incremento de excedentes (al no producirse aumento de la demanda), sin mejorar, por otra parte, las rentas del mundo rural (16).

Deberemos analizar, desde esta nueva perspectiva, la legislación agraria —estatal y autonómica— relativa a los usos del agua en riego, distinguiendo los diferentes tipos de regadío o la finalidad específica que esa legislación persigue en cada caso.

1. LEGISLACIÓN ESTATAL

A) *Zonas de transformación de secano en regadío de interés general de la Nación*

La publicación de la Ley de Bases para la colonización de grandes zonas de 25 de diciembre de 1939 y la fundación del INC en este mismo año,

septiembre 1984), pp. 153-191, en especial pp. 172 y ss. En la misma revista (pp. 289-345) se ofrece bibliografía muy amplia sobre la historia y evolución de la colonización agraria en España. También se recogen estudios sobre la materia en *Hitos históricos de los regadíos españoles*, MAPA, Madrid, 1992.

(16) La PAC —dice SEGURA GRAÑO, R., en «El futuro de los regadíos en Castilla y León», *Revista Agricultura*, junio 1993, p. 640— no puede, ni debe, parar por vía coercitiva nuestros procesos de transformación, pues en los últimos años el riego se está extendiendo en otros países comunitarios como en Francia, Grecia e Italia a un ritmo relevante para garantizar explotaciones social y económicamente viables y permitir la introducción de cultivos alternativos no excedentarios. Las reformas y directrices de la PAC —comenta BRU RONDA, C., en *Los recursos de agua, aprovechamiento y economía en la provincia de Alicante*, Alicante, 1993, p. 628—, mal que nos pese, fijan la prioridad de lograr una agricultura sostenida que no aumente la producción agrícola, pero que sea rentable y que persiga la mejora de la calidad medioambiental del entorno rural. Una agricultura sin creación de excedentes y basada en proyectos de rehabilitación de los regadíos actualmente en explotación y de nuevas transformaciones que permitan rentabilizar las inversiones en infraestructuras hidráulicas ya realizadas y que solamente acometa proyectos cuya viabilidad técnica, socioeconómica y ambiental esté sólidamente fundada.

inician la labor del mismo que, al principio, incide escasamente en el regadío, siendo la Ley sobre Colaboración y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de abril de 1949 la que impulsa esta actividad que se incrementa notablemente en las dos décadas siguientes y empieza a decrecer en la de los setenta, si bien aumenta entonces la superficie de riego transformada por la iniciativa privada, con ayudas crediticias y subvenciones otorgadas por el ya creado **IRYDA**.

El Decreto de 5 de febrero de 1954 había dispuesto que sería preceptivo el informe del Ministerio de Agricultura en los expedientes que tramitara el de Obras Públicas relativos a la delimitación de zonas regables correspondientes a obras hidráulicas que hubieran de ser incluidas en el Plan General de Obras Públicas. La transformación en sí de las zonas regables se llevará a cabo como actuación conjunta del Ministerio de Agricultura (a través del INC y del IRYDA) y del Ministerio de Obras Públicas (a través de las Confederaciones Hidrográficas), mediante los Planes Generales de Transformación y los Planes Coordinados de Obras, siendo sustituido el IRYDA por las Administraciones de las CC.AA. a partir de las transferencias a éstas, ya en la década de los ochenta.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, texto aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, al refundir la legislación de colonización de grandes zonas y de concentración parcelaria, fundamentalmente, reguló las grandes transformaciones agrarias de nuestro país. El cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas obliga, entre otras cosas, a que se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico y social [art. 2.1.b)]; y entre los fines fundamentales de la acción del Estado en relación con la reforma y desarrollo agrario, está el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras [art. 3.c)]. En su artículo 5.1.a) se refirió, entre las acciones que el Gobierno podía encomendar al IRYDA, a las transformaciones económico-sociales, por razones de interés nacional, de grandes zonas, mediante la realización de las obras que requiera el mejor aprovechamiento de las tierras y las aguas, y la creación de nuevas explotaciones agrarias, especificando en el artículo 93.2.a), entre las actuaciones de este tipo, las que se lleven a cabo en las grandes zonas regables dominadas por obras hidráulicas construidas o auxiliadas por el Estado. La calificación de una zona determinada en zona regable requería Decreto previo declarando de interés nacional su transformación económica y social y la aprobación, también por Decreto, del correspondiente Plan General (arts. 92.3 y 94.2), y comprendía: a) El conjunto de obras y trabajos necesarios para que pudiera hacerse la declaración de puesta en riego respecto de las

distintas unidades de explotación que se establecieran en cada zona, atendidas las necesidades de la economía nacional; b) El establecimiento y conservación de las unidades adecuadas, al objeto de que la propiedad privada pueda servir mejor al cumplimiento de los fines sociales, familiares e individuales; c) La atribución de las distintas unidades a quienes hayan de ser sus beneficiarios, dotando a las mismas de cuantos elementos se consideren precisos para la consecución de su máximo rendimiento, atendidas la productividad de las tierras y las circunstancias concurrentes en cada caso (art. 94.1).

En los nuevos Reales Decretos de Transformación de Zonas Regables de interés general de la Nación aparece ya la componente ambiental (17), respondiendo así a las exigencias de la política agraria comunitaria que, aunque no parezca enteramente incompatible con la continuación de las transformaciones de grandes zonas regables (18), demandará una selección de las actuaciones a emprender en el futuro y una adecuación de las mismas a las exigencias y condicionantes del medio ambiente.

B) *Mejora y modernización de regadíos tradicionales*

En los programas estructurales de la Secretaría General de Estructuras Agrarias se recoge como una de sus acciones principales la racionalización del uso del agua en los regadíos tradicionales, que actuará sobre 80.000 has., en un período de veinte años, en concordancia con el Plan Hidrológico

(17) Por ejemplo, el artículo 24 del Real Decreto 61/1994, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan General de Transformación de determinados sectores de la zona regable del embalse de Riaño, dispone que durante la ejecución del Plan se adoptarán las medidas necesarias para la corrección de las afecciones medioambientales que, en su caso, pueda originar la transformación o mejora del regadío, de acuerdo con las directrices que se establecen en este Real Decreto, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En esta disposición adicional se amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas. Dicha disposición adicional está relacionada entre las normas que la disposición adicional quinta de la misma Ley declara básicas.

(18) En los Programas estructurales a acometer en esta materia, se recoge la acción consistente en la transformación en regadío, en las zonas que sea viable, para la modernización de las explotaciones agrarias afectadas, mejorando la estructura de la producción agraria, coherente con las orientaciones de la Unión Europea, facilitando su competitividad y favoreciendo adicionalmente la liberación de tierras marginales para la reforestación sin pérdida demográfica.

Nacional, y para los que se emplearán por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 40.000 millones de pesetas en la primera fase, sin renunciar a objetivos más ambiciosos.

El Real Decreto 678/1993, de 7 de mayo, sobre obras para la mejora y modernización de los regadíos tradicionales (que es una de las pocas disposiciones dictadas en los últimos tiempos por el MAPA que no trae causa de una norma comunitaria de base) persigue conjuntar los esfuerzos de todas las partes involucradas en la mejora, modernización y reestructuración de los regadíos tradicionales (CC.AA., IRYDA, Organismos de cuenca y Comunidades de regantes, fundamentalmente) y regula la actuación del IRYDA, consistente en financiar las obras que se clasifiquen como complementarias con una subvención de hasta el 40 por 100 de su importe, a través de los convenios de colaboración existentes en materia de infraestructuras agrarias con las diversas CC.AA. Las obras auxiliares son las de racionalización y mejora de las redes de riego, avenamiento e instalaciones anejas de los regadíos tradicionales cuya titularidad ostente una Comunidad de regantes, siempre que afecten a superficies regables de más de 500 has., tengan por finalidad el ahorro del agua para el riego, la mejora de la calidad del agua, la reutilización de aguas residuales, el ahorro energético u otro establecido en materia de gestión hidráulica en la Ley de Aguas o en los Planes Hidrológicos, considerándose tradicionales los regadíos de al menos 25 años o reconocidas como tales por el Organismo de cuenca correspondiente.

Con carácter más general y no sólo para la mejora y modernización de regadíos tradicionales sino para la mejora o ampliación de regadíos existentes, sean o no tradicionales, cabe citar la vigencia de la Ley de Obras Hidráulicas de 7 de julio de 1991, cuyo artículo 4 regula esta materia, pero con escasa trascendencia (19).

2. LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El advenimiento del Estado de las Autonomías produce la natural modificación legislativa y administrativa también en esta materia de riegos, dando lugar a una diversificación de normas reguladoras de los diferentes tipos de regadío, en función de las peculiaridades regionales, así como a la transfe-

(19) Cf. SEGURA GRAIÑO, R., «Planificación hidrológica: La modernización de los regadíos», 2.^a ponencia del VIII Congreso de Comunidades de Regantes. Castellón, 14 al 18 de junio 1944, p. 16. El espíritu de estas normas, dice refiriéndose a la Ley Gasset citada y a dos Decretos de 1939 y 1940, se dirige hacia actuaciones, siempre menores, en redes secundarias de distribución, propiedad de las Comunidades de Regantes.

cia a las CC.AA. de buena parte de las competencias y de los medios personales y materiales del IRYDA, constituyendo estos medios la base de las Administraciones Autonómicas de Reforma y Desarrollo Agrario.

A) *Transferencias a las CC.AA. en materia de regadíos*

En general (20) las transferencias a las CC.AA. en materia de riegos se produjo en los Reales Decretos que regulaban las obras hidráulicas, disponiéndose en los mismos que «en todo caso, los regadíos deberán cumplir las normas básicas de la Administración del Estado sobre la adopción de sistemas de riego y las orientaciones productivas que deban fomentarse en el marco de la planificación general de los regadíos, la ordenación general de la economía y la regulación de los recursos básicos de la economía nacional». Lo fundamental, en cualquier caso, es que las transferencias de regadíos a las diversas CC.AA. se ajustan, como es lógico, a la distribución de competencias establecida en la Constitución y en la Ley de Aguas en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, tal como fue interpretada en su momento por la STC 227/1988, diferenciando las CC.AA. que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 o disposición transitoria segunda de la Constitución (a las que quedaban equiparadas las que habían ampliado su ámbito competencial por la vía del artículo 150 de la propia Constitución) y las CC.AA. *ex artículo 143* de la repetida CE (21). Esta diferenciación ya no tiene en estos momentos ninguna relevancia, puesto que el techo competencial en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (22) es el mismo para todas las CC.AA.,

(20) La excepción es la de Cataluña, a la que se transfirieron por Real Decreto 968/1986, de 25 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de reforma y desarrollo agrario, aunque se estableció expresamente la sujeción de los regadíos a las normas básicas que después se recogen en el texto (el inciso final relativo a la «regulación de los recursos básicos de la economía nacional» falta en el Real Decreto 968/86).

(21) Canarias constituía un supuesto especial, conforme a lo establecido en la disposición adicional 3.^a de la LA de 1985, explicándose esta singularidad no por el hecho insular (las islas Baleares no tenían especificidad algunas entre las CC.AA. (*ex art. 143 CE*), sino porque contaba, antes de la entrada en vigor de la Constitución, con una legislación especial sobre el régimen de las aguas terrestres, sustituida ahora por la nueva dictada para el archipiélago.

(22) La diferencia entre recursos y aprovechamientos, que tanto preocupó al plantear la cuestión competencial en materia de aguas, no fue tenida en cuenta por el TC al abordar dicha cuestión en su Sentencia 227/88. A pesar de que esta posición del TC no ha sido compartida (cf. al respecto MARTÍN RETORTILLO, S., «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», *Rev. Admin. Pública*, núm. 128, mayo-agosto 1992, pp. 23 y ss., en particular p. 69), puede tener su explicación e, incluso,

después de que las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE han ampliado también sus competencias y modificado sus Estatutos de Autonomía (23) para incorporar a los mismos lo dispuesto en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

justificación si partimos del hecho de que los Estatutos de autonomía de las Comunidades (*ex art. 151 de la CE*) y equiparadas (salvo Andalucía) sólo recogían el término aprovechamiento, mientras eran algunos Estatutos de las CC.AA. (*ex art. 143*) los que aludían expresamente a los recursos hidráulicos, por lo que el TC intentó superar esta paradoja con un concepto muy amplio de aprovechamiento que prácticamente engloba el de recurso, lo cual, por otra parte, no resulta anómalo porque los recursos sólo tienen relevancia en función de su aprovechamiento existente o posible; el agua, en sí misma, no tiene significación económica o social ni, por ende, jurídica; es en el aprovechamiento, con el destino de la misma a una actividad o su vinculación a un bien (supuesto específico del aprovechamiento del agua para riegos, que implica la adscripción real a la tierra) donde se manifiesta la relevancia que el agua tiene para el Derecho. En cualquier caso, en estos momentos no parece que la distinción entre recursos y aprovechamientos, aunque tenga su origen en la propia Constitución, pueda tener alguna significación en materia competencial.

(23) La incorporación se ha realizado por las Leyes Orgánicas que se relacionan a continuación, señalándose la Comunidad Autónoma y el precepto que recoge las nuevas competencias sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos (todas las Leyes Orgánicas citadas son de 24 de marzo de 1994, publicadas en el BOE del 25 de marzo): LO1 Asturias, artículo 10.7; LO2 Cantabria, artículo 22.8; LO3 La Rioja, artículo 8.4; LO4 Murcia, artículo 10.7 y 8; LO6 Aragón, artículo 35.11; LO7 Castilla-La Mancha, artículo 31.7; LO8 Extremadura, artículo 7.7; LO9 Baleares, artículo 10.6; LO10 Madrid, artículo 26.8, y LO11 Castilla-León, artículo 26.7. Aunque en la redacción de estos nuevos preceptos de los Estatutos de Autonomía se conservan las particularidades de cada uno de los anteriores preceptos relativos a las competencias en materia de aguas (referencias al *régimen de aguas* en el de Baleares y a la *ordenación de recursos* en los de Aragón y Extremadura); en todos ellos se recoge la fórmula nueva de «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», lo cual supone que se ha producido la equiparación entre todas las CC.AA. en materia competencial sobre recursos hídricos, con la excepción de Canarias antes indicada. En realidad, actualmente esta excepción de Canarias radica en su régimen jurídico especial en materia de aguas, en que rige en el archipiélago canario su Ley de Aguas de 26 de julio de 1990 y las disposiciones que la desarrollan. El hecho insular determina que todas las cuencas hidrográficas de las islas sean intracomunitarias, de forma que la única diferencia que subsiste en materia de aguas entre los archipiélagos canario y balear es que en el primero se aplicará la Ley regional citada de 1990 y en el segundo la Ley Estatal de Aguas de 1985. Continúan en los Estatutos de autonomía modificados de Aragón y Extremadura las referencias expresas a la competencia en aguas subterráneas, pero esto no puede suponer ninguna diferencia competencial real entre estas dos CC.AA. y las demás, ya que la STC 227/1988 estableció que las aguas subterráneas renovables forman parte de las cuencas hidrográficas y, por tanto, todas las CC.AA. tendrán competencia sobre las aguas subterráneas de las cuencas intracomunitarias (incluidas las endorreicas que no estén a caballo de dos o más CC.AA.), pero ninguna las tendrá sobre las aguas subterráneas de las cuencas intercomunitarias que, junto con las superficiales de las mismas cuencas, continuarán siendo de competencia estatal.

B) *Legislación de transformaciones en regadío de interés general de las CC.AA.*

Aunque la generalidad de las CC.AA. continuará aplicando directa y conjuntamente con el **IRYDA**, en esta materia de transformaciones en regadío, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en **Andalucía** se aplicará supletoriamente porque esta Comunidad tiene su propia regulación en la Ley Regional 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, y así se deduce de lo establecido al respecto en su disposición final. Regula esta Ley andaluza de Reforma Agraria las transformaciones en regadío como un supuesto de la transformación de grandes zonas de interés general de la Comunidad Autónoma, junto a los de las zonas de secano y las transformaciones forestales, estableciendo para todas ellas en el artículo 42.1 que se realizarán sin perjuicio de las competencias del poder central, y en el artículo 42.7 que las actuaciones en las que incidan competencias de la Administración Central del Estado y de la Comunidad Autónoma requerirán el mutuo acuerdo de ambas. Esta referencia genérica al respeto de las competencias estatales deja a salvo el que, por vía concesional o por la de autorización especial prevista en el artículo 57.5 de la LA de 1985, intervenga la Administración Hidráulica Estatal para permitir la utilización de las aguas necesarias para llevar a cabo las transformaciones, aunque la declaración de interés general se produzca por Decreto de la Comunidad Autónoma.

Expresamente se declara en la Exposición de Motivos de la Ley 3/1987, de 8 de abril, sobre tierras de regadío en **Extremadura**, que «tanto por su propia naturaleza de Ley de Reforma Agraria como por nuestro propio techo competencial, la Ley afecta a la utilización de la tierra y en ningún caso a la del agua». La finalidad fundamental de esta Ley es la de lograr el cumplimiento de la obligación de regar que entiende deriva de la función social de la propiedad de las tierras ya transformadas en regadío (que estando bajo una misma linde tengan realizadas las obras necesarias para conducir el agua a las mismas, dice el art. 1); el incumplimiento de esta obligación de regar producirá como efecto inmediato la declaración de regadío infrautilizado y el sometimiento a los Planes de Intensificación y de Tierras de Regadío Infrautilizado.

La Ley 7/1992, de 21 de diciembre, del **País Vasco**, regula un aspecto muy concreto de las declaraciones de zona regable y de la aprobación definitiva de los planes generales de transformación de estas zonas, estableciendo que serán realizados o aprobados, respectivamente, mediante Decreto Foral o del Gobierno Vasco, según sean sus ámbitos territoriales. La razón de la necesidad de esta Ley se expresa en su preámbulo: aunque en la mayoría de los casos de ejecución de proyectos de transformación no será

necesaria la expropiación total de la propiedad sino sólo la de los derechos que permitan establecer las servidumbres indispensables para la realización de la red de distribución y saneamiento, para la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos a efectos de esta expropiación forzosa no es suficiente la legislación de Régimen Local, ya que no cabe que las entidades locales sean titulares de las obras de regadío, al establecer la Ley de Aguas que el titular de las concesiones de agua para riego deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada, por lo cual se precisa complementar las normas de reforma y desarrollo agrario y de regadíos adecuándolas a la distribución competencial y a la organización administrativa del País Vasco.

También **Aragón** ha complementado la legislación de reforma y desarrollo agrario estableciendo en la Ley 14/1992, de 28 de diciembre, medidas específicas sobre la materia, en especial sobre el régimen establecido para las tierras reservadas en las zonas regables, a fin de evitar la inmovilización patrimonial o la tenencia de la tierra en manos muertas, instaurando al respecto un mecanismo legal que evite fenómenos especulativos o de acumulación de propiedad de tierras reservadas y que, a la par, permita la transmisión de las mismas. Dicho mecanismo legal está regulado en los artículos 44 a 48 de la Ley y consiste fundamentalmente en permitir la transmisión de tierras antes de producirse la declaración administrativa sobre reserva (art. 47) y poder autorizar la transmisión posterior de las mismas (evitando así que pasen a considerarse de exceso) siempre que se trate de la totalidad de la propiedad declarada reservada en la zona regable y que el adquirente reúna las cualidades personales establecidas en el correspondiente Plan General de Transformación, de modo que no se produzcan acumulaciones de tierras que excedan el máximo establecido en el Plan y se favorezca la constitución de unidades mínimas de explotación (arts. 45 y sigs.).

C) *Legislación autonómica sobre el uso del agua para riegos*

La **Comunidad Valenciana** ha dictado la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre utilización de aguas para riego, con la finalidad de que por ser un recurso primario y escaso de la Comunidad, sea utilizada con la mayor austeridad y economía posible. La Ley desea regular no el regadío en su aspecto de captación, conducción de recursos hídricos o producciones agrícolas sino la utilización del agua sobre el mismo marco físico que constituye su destino, y está orientada por la necesidad de implantar nuevas técnicas que operen en la parte final del ciclo hidráulico de los regadíos, esto es cuando cada usuario completa el esfuerzo de captación y conducción

de las aguas, regulando medidas de intervención de la Administración autonómica al objeto de que el agua se utilice adecuadamente evitando posibles derroches o inadecuados aprovechamientos, como medio para hacer efectivas las limitaciones de la propiedad sobre el agua, garantizando que el ejercicio del derecho al uso del agua de riego no obstaculice la función social que la Ley reconoce.

Para lograr objetivos tan importantes, empieza la Ley Valenciana 7/1986 enunciando y definiendo los principios de austeridad, economía y solidaridad en el uso del agua para riego, declara de interés social la adecuada utilización del agua para riego y confía a la Administración de la Generalidad la elaboración de Planes de utilización de aguas para riego sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de planificación hidrológica y la persecución y sanción de las infracciones administrativas tipificadas en la propia Ley. Con independencia de los planes de utilización de aguas para riego, se podrán imponer otras limitaciones al derecho a utilizar el agua, concretamente restringir su utilización en la cantidad que exceda de su normal aprovechamiento y establecer perímetros de protección de los caudales de agua destinados a regadíos cuando éstos utilicen aguas subterráneas o superficiales que discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana (24).

También debe incluirse en este apartado el Decreto 51/1992, de 21 de mayo, por el que se establece un sistema de ayudas para mejora de la explotación y conservación de los recursos hídricos de uso agrícola de la **Región de Murcia**, puesto que ésta es la finalidad de la norma, aunque el medio para alcanzarla sea el establecimiento de un sistema de ayudas a las inversiones a realizar por las Comunidades de Regantes. Aunque se puedan ayudar tanto Planes de mejora como obras individualmente consideradas, siempre se exige que la Comunidad de Regantes persiga una de las finalidades especificadas en el artículo 3.º: mejor conservación de los recursos hídricos de la Región y, en especial, de las reservas de sus acuíferos; racionalización integral de recursos hidráulicos, combinando adecuadamente el empleo de las aguas superficiales y una explotación adecuada de las aguas subterráneas, en particular mejorar la eficiencia del riego para ahorrar

(24) Esta condición de que las aguas discurran íntegramente dentro de la Comunidad, establecida en la Ley para el supuesto de perímetros de protección, deberá aplicarse también al de restringir la utilización del agua en la cantidad que exceda de su normal aprovechamiento, puesto que en las que discurren por cuencas intercomunitarias corresponde a la Administración del Estado la concesión de todos los aprovechamientos y cualquier revisión de los mismos. Aunque teóricamente cabría distinguir entre revisión del aprovechamiento y restricción de la utilización del agua para su adecuada racionalización, en definitiva habría una afección de la concesión que sólo podría imponer la Administración competente para otorgarla.

agua, permitir la renovación de los acuíferos y prevenir la salinización; ahorro de agua y disminución de los costes de energía; sustitución de caudales, y otras acciones que contribuyan a mejorar la explotación y conservación de los recursos hídricos. Las ayudas podrán alcanzar hasta el 40 por 100 del presupuesto aprobado por la Administración y consistir en subvenciones directas, subvenciones para mejora de las condiciones de préstamos concedidos por entidades financieras o una combinación de ambas.

D) *Legislación autonómica sobre mejora y modernización de regadíos*

Extremadura ha aprobado la Ley 8/1992, de 26 de noviembre, de modernización y mejora de las estructuras de tierras de regadío, para completar la adaptación de las estructuras agrarias a las demandas productivas perseguida en la Ley 3/1987 sobre Tierras de Regadíos, ya que no encomendaba a esta Ley la vigilancia y mejora de las estructuras de las explotaciones. El deficiente dimensionamiento de las explotaciones, el fuerte minifundio estructural del sector de regadío, la existencia de gran número de explotaciones que, por su pequeña dimensión no alcanzan un mínimo de rentabilidad económica, han llegado a subvertir las finalidades que el Estado asumió en la creación de los regadíos de interés general de la Nación, por lo que es necesario arbitrar las medidas oportunas para mejorar la estructura del sector, adecuando el tamaño de las explotaciones a criterios de viabilidad técnica y económica. Se constituye un Registro de Explotaciones Agrarias de Regadío de carácter administrativo, se definen las clases de tierras de regadío y los tipos de explotación (comunitaria, familiar, marginal), se crea un Fondo de Tierras que se desarrolla por Decreto 19/1993, de 24 de febrero, y que, entre otros fines, persigue el de favorecer los objetivos previstos en la Ley 8/1992, y se regulan las ayudas financieras a los titulares de explotaciones que agreguen en propiedad a la suya, tierras de regadío, siempre que la explotación resultante no sobrepase el tamaño de la explotación de rentabilidad familiar mínima más el 10 por 100 de esa superficie.

Aunque se refiere a las obras de implantación de nuevos riegos y de transformación de los existentes y no sólo a la mejora y modernización de regadíos, por su alcance real y por sustituir (según establece expresamente su disposición final tercera) a la Ley Estatal de 7 de julio de 1911, cabe incluir en este apartado la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de Infraestructuras Hidráulicas de **Cataluña** que, en sus artículos 23 y siguientes regula la promoción y ejecución de regadíos. El importe de la contribución económica de los beneficiarios será, en principio, del 40 por 100 en el caso de

mejora de riegos existentes o de ampliación de zonas regables y del 30 por 100 en el caso de riegos de nueva implantación. Esta contribución económica podrá consistir, alternativamente, en la aportación correspondiente en el transcurso de la obra o en el pago de una tarifa de utilización del agua a satisfacer desde el momento en que la obra pueda entrar en servicio, **incluyéndose** en esta segunda modalidad los costes financieros de las operaciones crediticias que la Administración haya efectuado.

La Ley **Canaria** 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, regula conjuntamente, en sus artículos 118 a 123, los auxilios a obras hidráulicas y de regadío, diferenciando las de iniciativa privada y las de iniciativa pública. Las primeras podrán ser auxiliadas con una subvención a fondo perdido de hasta el 50 por 100 del costo de la inversión y, alternativa o complementariamente, con un préstamo de hasta el 50 por 100 del mismo coste, sin que la suma de la financiación y la subvención supere el 75 por 100. Las obras de iniciativa pública podrán ser auxiliadas con una subvención a fondo perdido por un importe máximo del 75 por 100 de los costos de la obra proyectada.

También **Navarra** ha regulado las ayudas para implantación de nuevos regadíos y mejora de los existentes, fundamentalmente en el Decreto Foral Legislativo 133/1991, de 4 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre financiación agraria. En el artículo 8.3 se excluyen expresamente de la aplicación del régimen de financiación contemplado en el Decreto Foral Legislativo 133/1991, las obras de transformación de secano en regadío de zonas cuya extensión en su conjunto sea superior a 1.000 has., en cuyo caso se aplicará la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, previa declaración de interés general por Decreto Foral. Y en los artículos 6 y 7 se distinguen diferentes supuestos de inversión y se fijan las ayudas para cada uno: 50 por 100 de subvención a fondo perdido y 50 por 100 restante de préstamo concedido por el Gobierno de Navarra a través de «Riegos de Navarra, S.A.» y al 2,5 por 100 anual de interés, para obras de instalación primaria de nuevos regadíos declarados de interés especial y para la mejora de regadíos en zonas de concentración parcelaria; 75 por 100 de subvención y 25 por 100 de préstamo al 7 por 100 de interés, para instalaciones fijas en parcela que se realicen en terrenos comunales de nuevos regadíos también declarados de interés especial; y para instalaciones en parcelas que se realicen en terrenos de propiedad privada en los regadíos para cuya instalación primaria haya mediado declaración de interés especial, 20 por 100 de subvención a fondo perdido y subvención de 7 puntos de interés por plazo no superior a veinte años, en los préstamos o créditos obtenidos para su financiación.

E) *Normas relativas a reducción de superficies regables por razones ambientales*

Por Decreto 22/1993, de 2 de marzo, y Orden del 17 del mismo mes, **Castilla-La Mancha** ha establecido un régimen de ayudas para fomentar métodos de producción compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, aplicables a los regadíos de las zonas de Mancha Occidental y Campo de Montiel. Se dicta en aplicación concreta del Reglamento CEE 2078/1992, para remediar el progresivo descenso del nivel del agua en los acuíferos relacionados con dos espacios naturales protegidos, el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y el Parque Natural de las Lagunas de Ruidera; para ello, se reorienta la agricultura de la zona hacia un sistema de regadío extensivo, con extracciones de agua limitada al volumen de recursos hídricos renovables, que permita **compatibilizar** la práctica agraria con la protección y conservación del medio natural; y se establece un programa, aprobado por los órganos competentes de la CEE, en el que se contempla la concesión de subvenciones para los agricultores que se comprometan a la reducción del consumo de agua y simultáneamente una reducción sensible en la utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios, con unos estrictos controles para que se hagan efectivos estos compromisos. La prima anual por hectárea en compensación de la pérdida de renta es de 26.000 pesetas para una reducción de consumo de agua del 50 por 100, 43.000 pesetas para una reducción del 70 por 100 y 60.000 pesetas para una reducción del 100 por 100, siempre con la correspondiente reducción en fertilizantes y productos fitosanitarios.

IV. ANTEPROYECTO DE LEY DEL PLAN HIDROLOGICO NACIONAL

Desde el Plan de Canales y Pantanos, aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1902, hasta el Proyecto del Plan Hidrológico Nacional que se tramita en 1994, se han recorrido etapas muy importantes en el largo camino de la planificación hidrológica (25).

(25) El Real Decreto citado fue sólo un catálogo muy completo de esas *obras* de canales y pantanos, mientras que el Real Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926, por el que se crearon las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, estableció ya la formación de planes de *aprovechamientos*, referidos siempre al uso del agua para el desarrollo del regadío. Pero el primer plan de aprovechamientos de carácter general no se elaboró hasta 1933, cuando se encomendó al Director del recién creado Centro de Estudios Hidrográficos, don Manuel Lorenzo Pardo, la misión urgente de formular el Plan Nacional de Obras Hidráulicas. Una tercera etapa es la de estudios regionales de *recursos* hídricos en zonas

1. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

Los dos objetivos prioritarios del Plan Hidrológico Nacional son, sin duda, la protección del medio ambiente hídrico y del dominio público hidráulico, concretados en medidas de racionalización del consumo, ahorro de agua, incremento de la calidad, adecuación de dotaciones y revisión de concesiones. Pero el tercer objetivo fundamental, derivado también de la Constitución (art. 138.1), es el de la corrección de los desequilibrios sectoriales y territoriales; equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial incrementando las disponibilidades de agua, economizando su empleo y racionalizando sus usos (art. 38.1 LA), exigirá la realización de transferencias o trasvases de recursos hídricos, imprescindibles a veces para poder atender las necesidades vitales de la población de algunas regiones y evitar la ruina de regadíos ya establecidos en ellas (26).

deficitarias como el Bajo Ebro, Baleares y Almería. La cuarta etapa es ya la de la planificación hidrológica propiamente dicha, integradora de los planes de recursos, aprovechamientos y obras, para todo el territorio y con un planteamiento que se proponga la mejor coordinación entre las diferentes planificaciones sectoriales necesitadas de recursos hídricos.

(26) Decía el Ministro de Obras Públicas, en 1993 y en Zaragoza [cf. EMBID IRUJO A. (Director), *El Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, 1993], que «los problemas de España, hoy, no son los problemas de la España de Lorenzo Pardo. Hace sesenta años Lorenzo Pardo se encontró con un país agrícola sediento de regadíos. La forma más clara de fomentar la riqueza nacional entonces era impulsar los regadíos; apenas había industria y los servicios no se sabía lo que eran. Impulsar los regadíos y por tanto fomentar el uso del agua. Esa no puede ser la estrategia de la España de finales del siglo xx porque hoy, para nosotros, un Plan Hidrológico tiene que ser, antes que nada, un Plan para proteger un recurso escaso, el agua, y garantizar que todos los territorios y todos los españoles tengan el agua que necesitan para beber, regar, producir energía, garantizar el desarrollo urbano, turístico, industrial y agrícola»; y añadía: «este país tiene suficiente agua para responder a todas sus necesidades. El problema es que la tenemos muy desigualmente repartida en el tiempo y en el espacio... y sabemos hoy que hay territorios en España cuya demanda es imposible de satisfacer a no ser que recurran a una sobreexplotación de sus aguas subterráneas, insostenible en el tiempo si no somos capaces de definir una política de equilibrio hídrico para el conjunto del país; el desequilibrio hidráulico de España hace que las cuencas que son verdaderamente deficitarias necesiten el auxilio de las que pueden ser excedentarias, con todas las garantías para éstas, pero sin ninguna exclusión a ninguna clase de solución que permita conseguir el equilibrio del conjunto del país».

Más adelante decía: «Estoy en contra de los trasvases como solución de principio; los trasvases son soluciones costosas, traumáticas, caras, difíciles de construir y de gestionar, con grandes pérdidas en evaporación: son, por tanto, una solución a la que solamente cabe recurrir cuando hayamos agotado otras y cuanto tengan la suficiente rentabilidad para garantizar que el uso que se le da al agua trasvasada merece la pena del esfuerzo consentido por la colectividad y las inversiones necesarias para hacerlo. Pero... sería negar la evidencia no reconocer que en España necesitamos un equilibrio del conjunto del territorio que no es incompatible con la satisfacción de las necesidades de todos y cada uno de los territorios; estoy seguro que... debe formar parte de lo fundamental el entender que el agua que sobre debe servir... para que otros seres humanos... tengan la que necesiten».

El A. de L. del PHN desarrolla estos tres objetivos prioritarios o fundamentales en nueve objetivos generales a cumplir con el conjunto de la planificación hidrológica (art. 2), ofreciéndonos la E. de M. del anteproyecto doctrina de verdadero interés para la adecuada interpretación de las normas de aplicación concreta de tales objetivos, según podremos comprobar al analizar las relacionadas con el uso del agua para riego.

2. PREVISIONES DEL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL EN MATERIA DE REGADÍOS

En el Plan Hidrológico Nacional se concreta la actuación en materia de regadíos en los dos puntos siguientes:

1. *Mantener los regadíos actuales* (porque la posibilidad de desafectar áreas regadas originaría tensiones en diversos niveles), *mejorándolos y modernizándolos*, con dos fines:

A) Racionalizar al máximo el uso de agua. Esta racionalización se relaciona con la utilización de recursos no convencionales y, concretamente, con un incremento de la reutilización de aguas residuales depuradas y de la desalación de agua del mar.

B) Ahorrar agua mediante la mejora de la infraestructura de todos los regadíos y de los métodos de riego, distinguiendo:

a) Actuaciones en las grandes zonas regables.

— Mejora de la infraestructura principal en millón y medio de has., con reducción de 1.205 hmVaño.

— Mejora de la infraestructura secundaria y de los métodos de riego en 750.000 has., con un ahorro de 280 hm³/año.

b) Actuaciones sobre regadíos de iniciativa privada en una superficie de 375.000 has., para ahorrar 200 hmVaño.

2. *Limitar las transformaciones de nuevas zonas de regadío a una superficie de 400.000 a 600.000 has. en los veinte años del Plan (120.000 para el período 1995/2000)*, debiendo estar en consonancia con su viabilidad y con el desarrollo del proceso de forestación de tierras de secano. Con esta posibilidad de realización de transformaciones de nuevas zonas de regadío y del desarrollo de forestación de tierras, están relacionadas las siguientes condiciones de naturaleza ambiental:

A) Inclusión en el catálogo de obras sujetas a las normas de declaración de impacto ambiental de las grandes infraestructuras para captaciones fluviales e hidrogeológicas, canales y acueductos y plantas de desalación y depuración.

B) Inclusión en los Planes Hidrológicos de cuenca de un programa para la definición de los perímetros de repoblación forestal obligatoria.

3. REGADÍOS CON AGUAS SUBTERRÁNEAS DE ACUÍFEROS SOBREEXPLOTADOS

El Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional establece en sus artículos 57 a 59 algunas medidas sobre directrices para protección y recuperación de acuíferos, señalando las circunstancias que motivarán la identificación de los que deban ser objeto de alguno de los procedimientos previstos en los artículos 54 y 91 de la LA para remediar los problemas de sobreexplotación o de calidad, y relacionando en su anexo los que en todo caso se considerarán incluidos en estos supuestos de sobreexplotación o problemas de calidad, disponiéndose que los Planes hidrológicos de cuenca propondrán las medidas adecuadas para eliminar durante el primer período del Plan Hidrológico Nacional dichas situaciones de sobreexplotación o de falta de calidad (sólo si se justifica la inviabilidad de eliminarlas durante el primer período, se eliminarán estas situaciones en el segundo período del PHN), y que deberán asignar los recursos que sea posible para acelerar su recuperación, así como programar las actuaciones oportunas, incluyendo, en su caso, actuaciones de recarga, e, incluso, de protección de los acuíferos cuya explotación produzca un deterioro de la calidad del agua que ponga en peligro la subsistencia de los aprovechamientos existentes.

En relación con estas medidas sobre aguas subterráneas, dice la E. de M. del A. de PHN que éste intenta extraer las últimas consecuencias del principio general de unidad del ciclo hidrológico, solucionando los problemas específicos que, sobre todo en algunas partes del territorio nacional, han aparecido en función de un desordenado régimen de explotación de dichas aguas, precisando antes que «desde el ángulo coordinador de los Planes Hidrológicos de cuenca que adopta el PHN, se adoptan diferentes precisiones sobre la sobreexplotación de acuíferos, su administración y recuperación, complementándose a esos efectos la normativa general en materia de dominio público hidráulico. En particular, conviene resaltar que la incidencia que se realiza, por medio del inicio del proceso de la declaración de acuíferos sobreexplotados, sobre algunos que pertenecen a la competencia de ciertas CC.AA., se fundamenta en el ámbito de intervención que para el Estado funda el artículo 149.1.13 de la Constitución Española, teniendo en cuenta, significativamente, el sistema general de transferencias de recursos hidráulicos instaurado por esta misma Ley. La realización efectiva de las transferencias procedentes de otras cuencas, así, contribuirá decisivamente a una mejor administración del acuífero que ahora se declara sobreexplotado hasta llegar a un régimen normal de explotación por la aplicación de las medidas legales».

Por otra parte, el artículo 16 del Anteproyecto, al referirse a los límites máximos de volúmenes anuales de recursos adicionales para nuevas transformaciones en regadío, establece expresamente que en estos valores

no se considerarán incluidos los volúmenes adicionales para la adecuación de dotaciones y la consolidación de regadíos en servicio, ni, en su caso, para sustituir los volúmenes procedentes de sobreexplotación de acuíferos que sean resueltos con otros recursos del Plan o transferidos desde otras cuencas.

Esta sustitución de volúmenes de acuíferos sobreexplotados es capital para el mantenimiento de regadíos existentes y para su rehabilitación, en la que ni siquiera cabe pensar porque sería inútil si no se dotan antes de los recursos necesarios para poder continuar siendo regadíos (27), por lo que resulta evidente que debe ser prioritaria y deberían emprenderse en el horizonte inicial de 5 ó 6 años del PHN todas las actuaciones necesarias para llevarlas a cabo.

4. LA PLANIFICACIÓN NACIONAL DE LAS NUEVAS TRANSFORMACIONES EN REGADÍO

El artículo 16 de A. de L. del PHN (de las nuevas transformaciones en regadío y de las limitaciones en la cuantía del recurso que para ello se destine) dispone que los Planes Hidrológicos de cuenca establecerán para cada sistema de explotación el límite cuantitativo de los recursos adicionales para nuevas transformaciones en regadío en los distintos períodos del

(27) En nuestro país existen unas 300.000 hectáreas de regadío con riesgo de desaparición por agotamiento de las reservas de acuíferos sobreexplotados. El volumen total sobreexplotado asciende a 610 Hm³/año (10 por 100 de la explotación total de aguas subterráneas), de los que 520 se destinan a riego. La costa mediterránea soporta el 73 por 100 de ese volumen sobreexplotado, el 14 por 100 lo sufren Canarias y Baleares y el 13 por 100 restante se reparte por el interior de la Península (datos del IGME de 1984). La situación en Almería, Murcia y sur de Alicante es dramática (en esta zona del sureste español se concentra el 64 por 100 de la sobreexplotación total del país), con problemas que van desde profundidades inaceptables económicamente para la agricultura hasta índices de salinidad que imposibilitan el uso del agua. Está previsto que se remedie pronto esta situación en el sur de Alicante (en el Plan Hidrológico del Júcar se incluye un trasvase de 100 Hm³/año al Vinalopó, Campo de Alicante y Marina Baja, debiendo estar terminadas las obras en 1997) y en Almería, ya que en la modificación del Plan Hidrológico Nacional se prevé la aprobación y declaración de interés general de las obras del trasvase Guadiana Menor/Almanzora, con un máximo de 50 Hm³/año. La ejecución de todas las transferencias que podrían remediar el problema de sobreexplotación de las aguas subterráneas en la región de Murcia está supeditada a una declaración de interés general en acto legislativo previsto para cuando —en el plazo de tres años— el Gobierno presente estudios en profundidad de sus características y viabilidad, a pesar de que el objetivo de mantener y rehabilitar los regadíos existentes es un objetivo general y fundamental del PHN que debería alcanzarse simultáneamente en toda España. Aunque se prevé la ejecución inmediata del trasvase Almanzora/Zona sur de Murcia, de 15 Hm³/año, se señala expresamente que está actualmente en servicio, en situación administrativa de excepción y que tiene un carácter transitorio.

Plan. En ningún caso la cifra que resulte será superior a los valores que en el Anexo 1.º de esta Ley se fijan para cada cuenca.

El artículo 23.1 del A. de L. del PHN (reglas de preferencia en la asignación de recursos para regadío) establece que los aprovechamientos que con destino a nuevos regadíos pongan en prácticas las orientaciones, métodos y sistemas de riego y cualquier otra medida de ahorro del recurso que, conforme a las prescripciones de esta Ley se contengan en los Planes Hidrológicos de cuenca, tendrán preferencia a la hora de asignación de recursos. Y el artículo 23.2 añade que las concesiones otorgadas en virtud de la aplicación de estas reglas de preferencia se entenderán condicionadas al mantenimiento por dichos aprovechamientos de las prescripciones correspondientes de los Planes Hidrológicos de cuenca.

El artículo 32 del A. de L. del PHN regula la relación entre la planificación hidrológica de cuenca y las previsiones de transformación de tierras en regadío, disponiendo que las Administraciones Públicas con competencias en la materia ajustarán sus propuestas a las correspondientes previsiones de disponibilidad de recursos hidráulicos que figuren en los Planes Hidrológicos de cuenca, que igualmente se ajustará la ejecución de las transformaciones que lleven a cabo las Administraciones o los particulares a las previsiones de los Planes en cuanto a dotaciones, sistemas y métodos de riego, contemplando los efectos ambientales que sobre el dominio público hidráulico puedan generar, quedando condicionados los posibles auxilios económicos que pueda solicitar la iniciativa privada y la concesión de recursos hidráulicos al cumplimiento de dichas previsiones de los planes y al establecimiento de sistemas de medición, así como a la información periódica a proporcionar a la Administración Hidráulica competente sobre los volúmenes realmente utilizados.

El artículo 33 del A. de L. del PHN dispone que los planes hidrológicos de cuenca deberán especificar claramente el origen concreto de los recursos hidráulicos que se asignan a las transformaciones de tierras en regadío, indicando, en todo caso, si proceden del ahorro previsto de agua en la cuenca o de recursos propios de la cuenca o procedentes de ámbitos territoriales de otros Planes, ajustándose estrictamente, en todo caso, a lo establecido en el artículo 16.

De los preceptos transcritos se deduce que la planificación de las transformaciones en regadío se plantea como una planificación nacional, de forma que, tanto las declaraciones de interés general de la Nación como las de todas y cada una de las CC.AA. tendrán que hacerse, a partir de la aprobación de los Planes Hidrológicos, conforme a las previsiones de los mismos, incluso cuando se trate de transformaciones que sólo afecten a aguas de cuencas intracomunitarias. Aunque las CC.AA. tengan competencia sobre ordenación y concesión de estos recursos de cuencas intracomu-

nitarias, no son totalmente independientes para planificar la utilización de estos recursos, teniendo que sujetarse a los Planes Hidrológicos que ellas mismas habrán elaborado pero que, conforme a lo dispuesto en el artículo 38.6 de la LA y a la interpretación del mismo realizada por el TC en su Sentencia 227/1988, tendrán que integrarse en el Plan Hidrológico Nacional, mediante la aprobación por el Gobierno de la Nación a efectos de la coordinación de las decisiones de las CC.AA. con las peculiares exigencias de la política hidráulica general (28). Por ello las infraestructuras hidráulicas que sean de interés general (tanto de la Nación como de las CC.AA.) o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, habrán de ser incorporadas al Plan Hidrológico Nacional (art. 44 LA) y «es destacable la limitación que el PHN establece respecto al volumen máximo de recursos hidráulicos que cada Plan de cuenca puede destinar a nuevas transformaciones en regadío, limitación que resulta inexcusable por razones sectoriales y de disponibilidad del recurso (E. de M. del A. de L. del PHN)».

5. LA MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE REGADÍOS EN EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL

El artículo 30 del A. de L. del PHN dispone que los Planes Hidrológicos de cuenca deberán incluir un programa sobre mejora y modernización de los regadíos existentes orientado por los principios de ahorro y eficacia en el uso del agua y demás determinaciones incluidas en dicha Ley y en el que

(28) Dice el TC que «los planes hidrológicos de cuenca, cuyo contenido regula el artículo 40 (de la LA) y que tienen un carácter vinculante según el artículo 38.3, comprenden una serie de disposiciones relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos (...) que inciden en la actividad de diferentes Administraciones Públicas —las de las CC.AA. en primer lugar, pero también las del Estado y otros entes territoriales e institucionales—, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe. Por ello, si hubiera de admitirse que cada Administración Pública puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible. De donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas (...). Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender, siguiendo la doctrina sentada en la STC 144/1985, de 25 de octubre, que en este caso el acto de aprobación que contempla el artículo 38.6 de la LA es materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las actuaciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del Plan lo que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso».

deberán contemplarse al menos las zonas regables que se incluyen en el anexo 7 de la misma.

El artículo 17.3 y 4 del A. de L. del PHN dispone que el programa de adecuación de consumos a que se refiere el número 2 del mismo precepto prestará especial atención al establecimiento de prácticas y sistemas de riego conducentes a la eficacia en el uso del recurso, entre ellas infraestructuras de regulación diaria o semanal, riego en horas adecuadas y automatización, debiendo también los Planes Hidrológicos de cuenca programar, para su ejecución antes del primer cuatrienio del Plan, las actuaciones necesarias para obtener un conocimiento continuo y permanente de los caudales y volúmenes suministrados para regadío en cada zona regable.

6. LA INTERRELACIÓN DE LOS FINES U OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN
HIDROLÓGICA Y SU REPERCUSIÓN EN LA POLÍTICA DE REGADÍOS NACIONAL

En la propia Exposición de Motivos del A. de L. del PHN —como no podía ser de otro modo— se pone de relieve la interrelación entre sus objetivos: «Así —dice— es de notar que, por pura lógica del comportamiento social, toda situación de agotamiento hidráulico lleva consigo, inevitablemente, una degradación ambiental que se manifiesta de diversas formas: en la *sobreexplotación* de ríos y acuíferos, en la afección a las zonas húmedas, que, además, presentan a veces alto interés ecológico... En definitiva y como resumen: la situación deficitaria del recurso, además de provocar la insatisfacción de las demandas, degrada la calidad y el entorno; por ello *puede concluirse que una adecuada satisfacción de las demandas, además de ser en sí misma un objetivo imprescindible de alcanzar, genera efectos positivos en cuanto que permite acabar con las mismas consecuencias negativas connaturales a la situación de agotamiento que antes se ha hecho notar. El cumplimiento de las demandas y la corrección de los desequilibrios hidrológicos tiene, por tanto, un fundamento socioeconómico pero, además, ambiental*». Y añade más adelante: «La planificación hidrológica tiene entre nosotros, en nuestra historia, una vocación inequívoca hacia la contemplación de los problemas globales del país y a tratar, en lógica consecuencia, de resolver los desequilibrios de España con un uso armónico y ordenado de sus completos recursos». «Por otro lado —dice también la E. de M.—, desde el punto de vista material, la inserción de las transferencias en el PHN significaba que no eran medidas aisladas de la completa política hidráulica las que, bajo la veste de las transferencias de recursos hidráulicos, se contendrían; antes bien, el sentido último de las transferencias se puede apreciar mucho mejor en una Ley, como la presente, que se preocupa del aumento en la disponibilidad del recurso y que pone

en el ahorro del agua y en el incremento de su calidad —medidas que, evidentemente, caminan en la misma dirección de la ampliación de disponibilidades— objetivos generales a cumplir».

V. MEDIDAS DE DESARROLLO, APLICACION Y ADECUACION DE LA LEGISLACION DEL USO DE AGUA EN RIEGO

1. DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 101 Y 102 DE LA LEY DE AGUAS SOBRE REUTILIZACIÓN DE AGUAS DEPURADAS Y AUXILIOS DEL ESTADO

A) *Reutilización de aguas depuradas*

El artículo 43.1 del A. de L. del PHN dispone que los Planes Hidrológicos de cuenca definirán las zonas de interés para la reutilización de las aguas residuales una vez depuradas, considerando su uso para riego de parques y jardines y zonas deportivas, refrigeración y otros usos industriales, recarga de acuíferos y riego de determinados cultivos. Y el artículo 42.2 establece que el Gobierno, al fijar las condiciones básicas para la reutilización directa de estas aguas, conforme a lo indicado en el artículo 101 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, regulará las condiciones generales de asignación de estos recursos.

Los artículos 272 y 273 del RDPH reprodujeron lo establecido en el artículo 101 LA y lo desarrollaron muy brevemente, considerando el TC en el fundamento 27 de la Sentencia 277/1988 que es éste un supuesto en el que concurren razones de orden técnico o coyuntural que, de acuerdo con la reiterada doctrina del Tribunal, permiten exceptuar la exigencia de rango legal que, como regla general, deben cumplir las normas básicas que rijan en una determinada materia, pues no es dudoso que los distintos procesos de depuración, la calidad necesaria en cada caso y los diferentes usos a que se destinen las aguas reutilizadas hacen *virtualmente* imposible una determinación *ex lege* de los requisitos básicos que hayan de respetarse en las diversas operaciones de reutilización directa de las aguas.

Algunas CC.AA. se han anticipado a esta necesaria regulación estatal. Así, Baleares, por Decreto 13/1992, de 13 de febrero, reguló la evacuación de los líquidos procedentes de plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas, estableciendo en su artículo 5.2 una clasificación del riego según cultivos y condiciones de empleo, sin restricción y restringido. Y Andalucía, en Decreto 185/1993, de 21 de diciembre, que declara de interés general de la Comunidad Autónoma las actuaciones de reforma agraria en la comarca del Condado (Jaén), regula para la transformación en regadío de la zona de Vilches la reutilización de las aguas residuales del núcleo urbano

y las de las explotaciones ganaderas existentes en su término municipal, las cuales una vez depuradas se diluirán con aguas procedentes del embalse de La Fernandina, hasta obtener aguas con una calidad biológica adecuada para el riego del olivar.

B) *Auxilios del Estado*

El artículo 31 del A. de L. del PHN dispone que las Administraciones competentes condicionarán los auxilios y subvenciones a los particulares con finalidad de mejora y modernización de los regadíos existentes, a la, en su caso, necesaria revisión concesional para el ajuste de las dotaciones a las que figuren en los Planes Hidrológicos de cuenca. Igualmente dichos auxilios estarán condicionados al establecimiento de los sistemas de medición y a la información periódica de los volúmenes realmente utilizados.

Entre las propuestas de modificación del A. de L. del PHN, se han formulado al Consejo Nacional del Agua por el MOPTMA, en esta materia de auxilios, las siguientes: a) Aplicar una abanico de ayudas financieras a las actuaciones de rehabilitación de regadíos, en forma análoga a las existentes para mejora de estructuras agrarias, con diferentes porcentajes de participación de fondos públicos. b) Establecer convenios entre las Administraciones y los regantes, en el marco de las normas específicas, para la participación financiera de aquellas en función del ahorro de agua, de la reestructuración de las explotaciones y de la *revisión de las dotaciones concesionales*. También se prevé establecer convenios específicos para descontaminación de canales y acequias del patrimonio de las comunidades de regantes, a suscribir entre éstos, la Administración Hidráulica y las Administraciones Autonómicas y Locales.

Esta materia de auxilios del Estado aparece regulada en el artículo 102 de la LA, reproducido en el artículo 274 del RDPH, remitiéndose a determinación reglamentaria posterior que todavía no se ha realizado, posiblemente por dificultades de orden competencial (29). Pero los objetivos de las ayudas del

(29) La STC 277/88, en su fundamento 27, ya señalaba que era claro que el artículo 102 LA no establecía por sí mismo regulación alguna de directa aplicación que limitara o menoscabara competencias autonómicas, sin perjuicio de lo cual recordaba la reiterada doctrina del propio Tribunal, según la cual la facultad del Estado de otorgar subvenciones o beneficios económicos con cargo a sus presupuestos no es concepto o título válido para delimitar sus competencias respecto de las que son propias de las CC.AA. Hay que tener en cuenta que la Unión Europea regula las ayudas otorgadas por los Estados miembros (arts. 92-94 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea) y que en la mayoría de las materias que son objeto de las ayudas a que se refiere el artículo 102 LA hay una concurrencia competencial del Estado y de las CC.AA., por lo que las normas estatales que determinen reglamentariamente el alcance de estos auxilios requie-

Estado, a las que se refería la LA, eran ya de gran importancia e interés: desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos; cambios en la explotación que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas; plantaciones forestales cuyo objetivo sea la protección de los recursos hidráulicos; potabilización, desalinización de aguas y depuración de aguas residuales mediante procesos o métodos más adecuados; implantación de sistemas de reutilización de aguas residuales, y desarrollo de actividades de investigación en estas materias.

Es deseable que se regulen en los Planes Hidrológicos o, fundándose en ellos, cuanto antes, tanto los aspectos básicos del régimen de auxilios del Estado a que se refiere el artículo 102 de la LA como de los nuevos propuestos en el propio A. de L. del PHN. La situación actual de vacío o de diferencias evidentes entre las distintas CC.AA. no es deseable y podría distorsionar las condiciones de concurrencia que son objeto de vigilancia especial en la Unión Europea.

2. REVISIÓN DE LAS CONCESIONES

El artículo 17.1 y 2 de A. de L. del PHN, al regular la adecuación de dotaciones en regadío, dispone que las dotaciones máximas de riego que deben establecer los Planes Hidrológicos de cuenca serán de aplicación tanto a las nuevas transformaciones de tierras en regadío como a las modificaciones de las concesiones vigentes, teniendo que programar los propios Planes las actuaciones necesarias para adecuar de manera progresiva los consumos de los regadíos existentes a las dotaciones establecidas a estos efectos, antes del cumplimiento del primer período del Plan.

La disposición adicional décima del A. de L. del PHN regula el procedimiento para la aplicación de la revisión de las concesiones que se tiene que llevar a cabo como consecuencia de la aplicación de las medidas previstas en el PHN y en los Planes Hidrológicos de cuenca: La Administración hidráulica competente notificará al particular los términos de su concesión incompatibles con los contenidos del Plan, con carácter previo a la incoación del procedimiento de revisión y concediéndole un plazo de

ren una elaboración muy cuidada que, posiblemente, sólo quepa establecer en el marco de la planificación hidrológica, puesto que es en él en el que se pueden llevar a cabo las funciones de coordinación que el Estado detenta y que la regulación del asunto requiere. Un supuesto más de la supeditación de la solución de muchas cuestiones a la aprobación de la planificación hidrológica, a pesar de la conveniencia y la urgencia de regularlas.

audiencia no inferior a treinta días. El concesionario podrá presentar un plan de adecuación sucesiva del ejercicio de sus derechos concesionales que permita mejorar sustancialmente la situación de partida y preservar los valores tutelados por las nuevas determinaciones de la planificación hidrológica. La decisión final de la Administración deberá ir precedida de un estudio que permita demostrar suficientemente el beneficio que para los intereses generales se deriva de la revisión de la concesión. En todo caso y para la adopción de la decisión deberá ponderarse la proximidad o no del término del plazo concesional. Este procedimiento se prevé que sea aplicable en las cuencas intracomunitarias en defecto de regulación específica.

También se regula en el A. de L. del PHN la posible modificación en la asignación de recursos en sistemas deficitarios, entendiendo el artículo 66 que se produce un déficit en un sistema de explotación de recursos cuando no sea posible atender la demanda con las posibilidades hídricas del sistema incluyendo en ellas las actuaciones dirigidas al ahorro de agua, la utilización coordinada de aguas superficiales y subterráneas, la utilización de retornos y otras medidas técnicas, en función de criterios de viabilidad técnicos, económicos y ambientales, y disponiendo el artículo 97 que podrán el Organismo de cuenca o la Administración hidráulica competente acordar la modificación de la asignación de recursos desde un uso a otro que sea prioritario según el orden establecido en el artículo 58 de LA o, en su caso, en el correspondiente Plan Hidrológico, previo acuerdo entre los titulares de los derechos afectados y con el cumplimiento de los principios regulados en el propio precepto, que distingue según la modificación sea meramente temporal (en cuyo caso la decisión final no podrá adoptarse sin la práctica de un período de información pública por plazo mínimo de un mes) o de forma permanente, en cuyo caso se seguirá el procedimiento de modificación de concesiones regulado en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico sin que deba tener lugar, necesariamente, el trámite de competencia de Proyectos. Y todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de revisión de concesiones que, en su caso, pueda tener lugar en función de la aplicación del ordenamiento jurídico correspondiente.

Este ordenamiento general se refiere a la posibilidad de revisión de las concesiones conforme al artículo 63 de la Ley de Aguas que distingue los casos en que se hayan modificado supuestos determinantes de su otorgamiento, los de fuerza mayor a petición del concesionario y los exigidos por la adecuación a los Planes Hidrológicos, objeto de las normas que acabamos de transcribir del A. de L. del PHN.

También tiene interés el desarrollo y aplicación de lo establecido en la disposición transitoria 7.^a de la LA que impone a los Organismos de cuenca revisar las características de los aprovechamientos actualmente inscritos en

el Registro de aprovechamientos de aguas públicas como trámite previo al traslado de sus asientos al nuevo Registro de Aguas.

El número 3 del artículo 59 de la LA establece que la Administración concedente podrá imponer la sustitución de la totalidad o de la parte de los caudales concesionales por otros de distinto origen, con el fin de racionalizar el aprovechamiento del recurso. La Administración responderá únicamente de los gastos inherentes a la obra de sustitución, pudiendo repercutir estos gastos sobre los beneficiarios.

3. MEJORA Y MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS TRADICIONALES CON CRITERIOS DE ORDENACIÓN INTEGRAL DEL TERRITORIO Y DE LOS RECURSOS DE AGUA Y SUELOS

El artículo 46 del A. de L. del PHN dispone que los Planes Hidrológicos de cuenca deberán programar la determinación de zonas sensibles de acuerdo con los criterios y plazos establecidos en la Directiva 91/271/CEE, a los efectos de limitación de nutrientes en los vertidos que afecten a dichas zonas. También deberán programar la identificación de las aguas afectadas por la contaminación por nitratos utilizados en la agricultura y la determinación de zonas vulnerables para su designación con arreglo a los criterios generales definidos en la Directiva 91/676/CEE. Estas determinaciones podrán favorecer una ordenación integral de los regadíos, dirigida a la conservación de agua y suelo, que deberá también, no obstante, plantearse con un mayor alcance, particularmente por las Administraciones de las CC.AA.

La competencia plena de las CC.AA. en la ordenación del territorio y la aplicación de las Leyes dictadas sobre la materia en la mayoría de ellas tendrá que plasmarse en directrices de ordenación del suelo no urbanizable que permitan abordar las auténticas mejoras y modernizaciones de zonas tradicionales necesitadas de estos planteamientos integrales, en los que se delimite finalmente lo rural y lo urbano y se emprenda en los sectores con vocación agraria una verdadera modernización de los sistemas de riego, junto con actuaciones generales de depuración, saneamiento y drenaje. Este es el complejo problema cuya solución tendrán que plantearse en profundidad las Administraciones agrarias e hidráulicas de las CC.AA., dedicando preferente atención al mismo en un período que es de prever dure bastantes años y en el que parece evidente que la política de regadíos tendrá que ir orientada hacia la mejora y modernización de los ya existentes en lugar de la realización de nuevas transformaciones, porque así resulta de los criterios comunes sobre la materia de riegos explícitos en la planificación hidrológica general y en la política de estructuras agrarias e implícitos en la PAC.

4. POSIBILIDAD Y CONVENIENCIA DE TRANSFERIR LA EXPLOTACIÓN DE ZONAS
REGABLES A LAS COMUNIDADES Y SINDICATOS DE RIEGO

En las relaciones de las Comunidades de usuarios, como Corporaciones de Derecho Público, con la Administración Pública del Agua, se ponen de manifiesto tres aspectos diferentes aunque muy relacionados entre sí: las comunidades ejercen algunas funciones administrativas, participan en los órganos colegiados de la Administración Hidráulica y están bajo la tutela de esta Administración (30).

Las Comunidades de Usuarios, en su calidad de Corporaciones de Derecho Público, no son Administración Pública pero ejercen, por ministerio de la Ley, determinadas potestades administrativas. En este sentido, puede decirse que son vicarias de la Administración Pública, puesto que la propia Ley les atribuye algunas funciones públicas, un «ámbito de competencias» [art. 76.5 LA] que comprende la «policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración» (art. 199.2 del RDPH). Esta potestad genérica se concreta en otras específicas, entre las cuales destacan la ejecutividad de los acuerdos de sus órganos colegiados y la posibilidad de ser las comunidades de usuarios beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres.

El artículo 76.5 de LA dispone que los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo (31). De la aplicación de esta Ley y del artículo 75.4 de la

(30) Deben considerarse básicos —dice la Sentencia 227/1988 del TC— los preceptos que definen en sus líneas maestras las relaciones de las Comunidades de usuarios con la Administración de que dependen o que ostenta la potestad de tutela sobre las mismas. Tienen tal carácter las normas concretas que prescriben la aprobación de los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades y la naturaleza y alcance de dicha potestad de aprobación, tanto en cuanto a las Comunidades de primer grado como en cuanto a los convenios específicos, las Comunidades Generales y las Juntas Centrales de Usuarios; el artículo 74.1 que establece el principio general de tutela de las comunidades de usuarios por el organismo de cuenca y los preceptos que prevén un control sustitutivo de la Administración Hidráulica para el caso de que las Comunidades no aprueben sus Ordenanzas (art. 74.4) o establecen la obligación de las Comunidades de realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico (art. 75.3), la sanción administrativa por el incumplimiento de dicha obligación y el recurso de alzada contra acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno de las comunidades de usuarios (art. 76.5).

(31) Esta referencia expresa a la Ley de Procedimiento Administrativo significa, sin duda, que esta Ley se aplicará a la actuación de las comunidades de usuarios cuando ejerzan las funciones de su competencia, o sea, las de policía, distribución y administración de los recursos hídricos (y demás bienes del dominio público hidráulico) que tuvieren concedidos; pero el hecho de ser Corporaciones de Derecho Público no basta para poder mantener que será de aplicación a las comunidades de usuarios la Ley de

LA resulta que la comunidad de regantes podrá exigir el importe de las deudas por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, por la vía administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan; y el mismo criterio se seguirá cuando la deuda provenga de multas o indemnizaciones impuestas por los Tribunales o Jurados de Riego. El artículo 75.1 de LA establece que las comunidades podrán ejecutar por sí mismas y con cargo al usuario los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer y que el coste de la ejecución subsidiaria será exigible por la vía administrativa de apremio, añadiendo el artículo 209 del RDPH que podrá solicitarse el auxilio necesario del Organismo de cuenca y designar los agentes recaudadores cuyo nombramiento se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda (32).

La ejecutividad de los acuerdos de las Comunidades producidos en el ámbito de las funciones públicas que la Ley les confía es consecuencia de que constituyen en tal supuesto auténticos actos administrativos (33) y la aplicación del procedimiento de apremio para el cobro de las cantidades adeudadas por los usuarios a la Comunidad, derivadas del gasto de conservación, limpieza, mejora, multas e indemnizaciones, fue establecida con meridiana claridad por la vigente Ley de Aguas y el RDPH (34).

Procedimiento Administrativo (ver al respecto TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, «Sobre la naturaleza de las comunidades de usuarios», *REDA*, 2, p. 294).

(32) El artículo 75.1 LA exceptúa de este régimen aquellas obligaciones que revistan un carácter personalísimo, y el artículo 209.4 del RDPH añade a lo recogido en el texto que los agentes recaudadores quedarán sometidos a las autoridades delegadas del Ministerio de Economía y Hacienda en todo lo que haga referencia a la tramitación del procedimiento, si bien la providencia de apremio habrá de ser dictada por el presidente de la comunidad. Las Comunidades podrán solicitar de dicho Ministerio que la recaudación se realice por medio de los órganos ejecutivos del mismo.

(33) Ver TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, *Las comunidades de usuarios...*, cit.

(34) Ver PRIETO RODRÍGUEZ, F., «Comunidades de usuarios y vía de apremio», en *AIDA III*, Alicante, 1989, quien añade que en la práctica, sin embargo, el procedimiento ha resultado inoperante hasta la fecha por los motivos y circunstancias que analiza, que son fundamentalmente los siguientes: la legislación fiscal distingue con claridad entre ingresos de Derecho Público, a los que es aplicable la vía de apremio, e ingresos o derechos privados, a los que sólo es aplicable el procedimiento previsto en el Ordenamiento civil; asimismo distingue entre Administración Pública, que comprende los organismos autónomos y entidades delegadas o Corporaciones de Derecho Público, a las que no es automática la aplicación directa de la vía de apremio, sino que exige acuerdo previo del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a lo previsto en el artículo 6.1 del Real Decreto de 13 de junio de 1986. Por otra parte, las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda no parecen partidarias de facilitar el ejercicio de la vía de apremio a través de sus órganos específicos ni ratificar el nombramiento y actuación de agentes recaudadores ejecutivos designados por las Comunidades de Usuarios. Estas dificultades podrían solventarse mediante convenios de colaboración entre las Comunidades de Usuarios y el Ministerio de Economía y Hacienda, o entre este último depar-

Otra manifestación del ejercicio de potestades de la Administración consiste en que las comunidades de usuarios serán beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan su aprovechamiento y el cumplimiento de sus fines (art. 75.2 de la LA). Podrán solicitar del Organismo de cuenca que, conforme a las disposiciones vigentes, se declaren de utilidad pública los aprovechamientos de que son titulares o la ejecución singularizada de determinadas obras o proyectos. Obtenida la declaración de utilidad pública podrán solicitar del Organismo de cuenca la expropiación forzosa de los bienes y derechos afectados por las obras o proyectos declarados de utilidad pública, tramitándose los respectivos expedientes de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa (art. 210.2 y 3 RDPH).

La participación de los usuarios y, entre ellos, básicamente los regantes integrados en comunidades, en los **Organos** Colegiados de la Administración Pública del Agua, se estructura desde los órganos más simples y de gestión propiamente dicha a los más complejos, con funciones de gobierno y de planificación hidrológica, conforme al siguiente sistema:

1.º Constitución de las diferentes Juntas de explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua, superficiales y subterráneos (35).

2.º Constitución de la Asamblea de Usuarios de la Confederación correspondiente, con el conjunto de las Juntas de Explotación.

3.º Elección, de entre los miembros de la Asamblea de usuarios, por los representantes en la misma de cada una de las clases de aprovechamiento y en la proporción que corresponderá a los respectivos intereses implicados, de un tercio al menos de los vocales del Consejo de Agua de la cuenca y de la Junta de Gobierno de la Confederación; incluido el Vicepresidente Segundo de ambos órganos colegiados, elegido a su vez, de entre ellos, por estos vocales representantes de los usuarios.

4.º Nombramiento por la Junta de Gobierno, a propuesta de la Asamblea de Usuarios, de los representantes de los mismos en la Comisión de Desembalses.

5.º Elección, de entre los representantes de los usuarios en el Consejo del Agua de la cuenca, de los que tienen que representarlos, a su vez, en el Consejo Nacional del Agua.

tamento y los organismos de cuenca respectivos; las Confederaciones Hidrográficas (que pueden auxiliar a las Comunidades conforme a lo previsto en el art. 209.2 del RDPH) deberían, en este último caso, suscribir igualmente convenios previos con las Comunidades de Usuarios de su cuenca a fin de configurar como ingresos públicos las cantidades adeudadas por los partícipes o usuarios de las Comunidades afectadas.

(35) La participación de las Comunidades de Usuarios en estas Juntas de Explotación, punto de partida de la participación de las mismas en los demás órganos colegiados, está regulada en los artículos 41 a 43 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

Este es el proceso, incluso cronológico, de constitución de los órganos colegiados, de carácter general, de la Administración Pública del Agua. Con carácter ocasional, cuando la importancia de las obras lo requiera, se constituirá también las correspondientes Juntas de Obras.

Las comunidades de usuarios del agua estarán adscritas (como Corporaciones de Derecho Público) al Organismo de cuenca correspondiente, el cual velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento (art. 74.1 LA). Esta tutela de la Administración Pública del Agua se concreta, además, en la prestación del auxilio necesario para el cumplimiento de sus acuerdos, relacionados con las funciones de administración, policía y distribución de las aguas y cumplimiento de las Ordenanzas (art. 209.2 RDPH), en la posibilidad de imponer la realización de obras e instalaciones, en la de sustituir a las Comunidades en determinados supuestos y en la resolución de sus **conflictos** y recursos **administrativos**.

Todas las características legales descritas de las comunidades de usuarios en general y de las de regantes en particular hacen de ella entidades idóneas para asumir, de forma directa, prácticamente todas las funciones relativas a la gestión, explotación y conservación de los regadíos. Lógicamente la situación no puede ser la misma en regiones o comarcas con gran tradición en comunidades de riego que en otras en que esta circunstancia no se dé, ni estarán igualmente capacitadas para asumir la gestión completa de las zonas regables comunidades pequeñas y sin apenas organización que Comunidades Generales o Sindicatos Centrales que de hecho ya vienen colaborando con la Administración hidráulica de forma importante. Por ello, la transferencia de funciones que pudiera decidir llevar a cabo la Administración, tendría que hacerse de forma voluntaria y paulatina, previa preparación incluso de nuevos gestores y refuerzo de algunos cometidos de las comunidades de regantes reconocidos ya legalmente pero que no se ejercen de hecho por dificultades de todo tipo.

La posible colaboración de estas entidades de riego para la solución de los problemas de gestión del agua y de otros conexos, como los de saneamiento y drenaje, salinización de tierras y aguas y reutilización de las depuradas, aparece, por consiguiente, como un nuevo y fundamental motivo de promoción de las mismas.

EMILIO PÉREZ PÉREZ
Doctor en Derecho