

PROPIEDAD Y DISPOSICION DEL AGUA PARA EL USO AGRICOLA*

Por
EDUARDO ABRIL ABADIN**

I. EL AGUA Y EL REGADIO EN ESPAÑA

ESPAÑA, en su conjunto, no puede considerarse como un país seco dentro del contexto mundial. La «escorrentía media total» es decir, el volumen de agua de las precipitaciones que escurre por los cauces superficiales y subterráneos supone, aproximadamente, 110.000 hm³/año. España necesita sin embargo corregir dos graves defectos que afectan a su hidrografía como son la irregularidad en el tiempo y la irregularidad en el espacio con que se presentan los recursos, irregularidades ambas más o menos acusadas según las zonas geográficas.

La media anual de las infiltraciones subterráneas se estima en unos 18.340 hm³, de los que, alrededor de 3.040, son drenados directamente al mar. Los otros 15.300 hm³, corresponden a infiltraciones subterráneas drenadas por los ríos que proporcionan la mayor parte de su caudal regulado naturalmente. En un país como España, este efecto regulador de las aguas subterráneas ha venido siendo de importancia capital.

Por lo que aquí interesa, y en relación con el regadío, hay que destacar que en la actualidad la superficie dedicada al mismo asciende a unas 2.830.000 ha. La dotación media anual nacional

(*) Ponencia presentada en el XIII Congreso y Coloquio Europeos de Derecho Agrario.

(**) Secretario General Técnico del MOPU.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 134 (enero-marzo 1986).

es de 7.725 m³/ha, considerando los sistemas de riego utilizados, los cultivos regados y los índices de intensidad de cultivo, resultando tal cifra razonablemente ajustada. Destaca lo elevado de las dotaciones asignadas a la cuenca del Tajo y a las islas Canarias en contraposición con las correspondientes a las cuencas del Pirineo oriental y del Segura.

La extensión de regadío atendida con aguas de procedencia subterránea debe situarse entre las 500.000 y 600.000 ha, que consumirían un total del orden de 2.500 hm³ al año.

II. EL REGIMEN JURIDICO DEL AGUA: LA LEY DE 1879

II.1. *El marco legal del regadío*

El régimen jurídico del agua vive en nuestro país un importante momento de transformación por cuanto acaba de aprobarse en las Cortes una nueva Ley de Aguas que viene a sustituir a la ya más que centenaria de 13 de junio de 1879 y que entrará en vigor a comienzos del próximo año.

Ello significa que cualquier referencia a la propiedad y disposición del agua para el uso agrícola debe tomar en consideración no ya sólo, y de manera obligada, el derecho vigente contenido sustancialmente en la Ley de 1879, Código Civil y determinadas normas específicas de ámbito regional, sino también el derecho recientemente promulgado que introduce innovaciones notables.

La Ley de 13 de junio de 1879 y nuestro Código Civil consideran las aguas, según los casos, como bienes de dominio público o de dominio privado. Para las incluidas en el dominio privado, el régimen previsto no es otro que el ordinario de los bienes que forman parte del tráfico jurídico, con alguna singularidad derivada de la naturaleza del agua que la hace estar incluida dentro del Título IV del Código Civil relativo a las propiedades especiales.

Se integran en el dominio privado según el artículo 408 del Código Civil:

- 1.º Las aguas continuas o discontinuas que nazcan en predios de dominio privado, mientras discurren por él.

- 2.º Los lagos y lagunas y sus álveos formados por la naturaleza en dichos predios.
- 3.º Las aguas subterráneas que se hallen en estos.
- 4.º Las aguas pluviales que en los mismos caigan, mientras no traspasen sus linderos.
- 5.º Los cauces de aguas corrientes, continuas o discontinuas, formados por aguas pluviales y los de los arroyos que atraviesan fincas que no sean de dominio público.

Pertenecen por el contrario al dominio público según el artículo 407 del Código Civil:

- 1.º Los ríos y sus cauces naturales.
- 2.º Las aguas continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corran por sus cauces naturales y estos mismos cauces.
- 3.º Las aguas que nazcan continua o discontinuamente en terrenos del mismo dominio público.
- 4.º Los lagos y lagunas formados por la naturaleza en terrenos públicos y sus álveos.
- 5.º Las aguas pluviales que discurran por barrancos o ramblas, cuyo cauce sea también del dominio público.
- 6.º Las aguas subterráneas que existan en terrenos públicos.
- 7.º Las aguas halladas en la zona de trabajo de obras públicas, aunque se ejecuten por concesionario.
- 8.º Las aguas que nazcan continua o discontinuamente en predios de particulares, del Estado, de la provincia o de los pueblos desde que salgan de dichos predios.
- 9.º Los sobrantes de las fuentes, cloacas y establecimientos públicos.

De manera sintética podemos distinguir por tanto dos grandes categorías:

Por un lado las aguas subterráneas alumbradas en predios particulares, esto es las aguas subterráneas susceptibles de apropiación bien por el dueño del terreno bajo cuya superficie se encuentran (art. 23 de la Ley de Aguas) bien por quien las alumbró con autorización de aquél (arts. 22, 1.º de la citada Ley y 418 del Código Civil) y, por otro, las aguas procedentes de los ríos o alum-

bradas en terreno de dominio público que tendrán dominio público.

Las primeras integradas consiguientemente en el régimen ordinario de la propiedad, con las matizaciones ya aludidas, se encuentran sometidas sin embargo a restricciones específicas en el alumbramiento y explotación para evitar el deterioro de los acuíferos o incluso su agotamiento en aquellas zonas en las que la escasez del recurso ha impuesto el control más riguroso de su aprovechamiento (zonas de Andalucía, Baleares y Canarias).

La disponibilidad de las aguas públicas se encuentra por el contrario sujeta a procedimientos estrictos. En efecto, el artículo 409 del Código Civil establece que los aprovechamientos privados de aguas públicas se adquieren por concesión administrativa y por prescripción de 20 años. Estamos en presencia, por tanto, de un sistema ordinario de acceso a la disponibilidad de las aguas públicas, como es el Título administrativo —es decir, la plasmación formal de la aquiescencia previa de la Administración a que el agua se utilice para una determinada finalidad y de acuerdo con una serie de condiciones— y la vía «de facto» que supone el aprovechamiento pacífico e ininterrumpido del recurso durante 20 años, hecho que servirá de soporte y para legitimar, previas las constataciones que marca la ley, lo que nadie había cuestionado en la práctica (art. 149 de la Ley de Aguas).

Tras lo expuesto surge ya una primera característica del regadío español desde el punto de vista jurídico como es la articulación fundamental del mismo sobre la figura de la concesión administrativa puesto que, como se ha indicado, de las 2.800.000 ha regadas más de 2.200.000 lo son con aguas superficiales o de naturaleza pública, naturaleza que siempre conservará el agua aunque haya sido objeto de concesión.

La expansión del regadío en España, de la mano de la regulación de nuestros ríos, ha supuesto, por una parte, el incremento de los aprovechamientos colectivos para riego, esto es, la proliferación de las comunidades de usuarios que al recibir usualmente el agua de una misma toma han debido constituirse en una de las figuras institucionales más clásica de nuestro derecho de aguas como es la comunidad de regantes y, por otra, la necesidad de que el regadío soporte determinadas cargas financieras como consecuencia de la construcción y explotación precisamente de las obras de regulación y distribución de los caudales que han hecho posible su nacimiento.

En función de cuanto antecede parece procedente hacer referencia a tres aspectos cardinales relacionados con el tema de esta Ponencia que servirán para caracterizar nuestro Derecho.

En primer lugar, vamos a referirnos a la peculiaridad que la concesión de aguas para riegos presenta.

En segundo término, nos referiremos a las contraprestaciones o cargas financieras vinculadas a la disponibilidad del agua de naturaleza pública para el regadío. Y en tercer lugar, deberemos subrayar el régimen singular de la comunidad de regantes pieza clave en la articulación del ordenamiento del regadío en España.

II.2. *La concesión para riegos*

El aprovechamiento de aguas para riegos constituye uno de los aprovechamientos especiales contemplados en el Capítulo XI de la Ley de Aguas.

La discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de las concesiones en general presenta dos limitaciones. Por una parte, la general derivada de la valoración del interés público, principio rector de todo actuar de la Administración que se refleja de manera específica en el artículo 157 de la Ley, y, por otra la necesidad de respetar a la hora de seleccionar al concesionario, el orden de preferencias señalado en el artículo 160 de la misma Ley, artículo que contiene los criterios económico-sociales que el legislador estableció como base de la selección. Dice este artículo:

«En la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas se observará el siguiente orden de preferencia:

- 1.º Abastecimiento de poblaciones.
- 2.º Abastecimiento de ferrocarriles.
- 3.º Riegos.
- 4.º Canales de navegación.
- 5.º Molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes.
- 6.º Estanques para viveros o criaderos de peces.

Dentro de cada clase serán preferidas las empresas de mayor importancia y utilidad y, en igualdad de circunstancias, las que antes hubiesen solicitado el aprovechamiento.

En todo caso se respetarán preferentemente los aprovechamientos comunes expresados en las secciones primera, segunda y tercera del capítulo anterior.»

Comprobamos por tanto que el legislador de 1879, tras reconocer la prioridad absoluta del abastecimiento de poblaciones entre los posibles destinos del agua, prima el abastecimiento de ferrocarriles —medio que se consideraba clave en la evolución y mejora del transporte y por tanto de la economía— y sitúa inmediatamente después al regadío, lo que supone reconocerle expresamente como factor fundamental de desarrollo. Podemos por tanto afirmar que la concesión para riego constituye una concesión típica o característica de nuestro derecho de aguas.

La preocupación del legislador por que la Administración pública garantice el cabal destino y aprovechamiento de un bien integrado en el dominio público, marca los perfiles de la figura concesional. Así:

- a) En el título concesional deberá quedar fijado el caudal concedido y la extensión de terreno que habrá de regarse (artículo 152), sin que responda la Administración de la falta o disminución de caudal (art. 154).
- b) El agua concedida para un aprovechamiento no podrá aplicarse a otro distinto (art. 153), principio que ha supuesto la adscripción indisoluble del agua a la tierra a que va destinada.
- c) El incumplimiento de los plazos o condiciones recogidos en el título concesional, supondrá la caducidad de una concesión que se da a perpetuidad (arts. 158 y 188) extinguiéndose el derecho al aprovechamiento (art. 411 del Código Civil).

La voluntad del legislador de vincular el agua a la tierra, entendiendo que ambos factores identifican y deben identificar de manera permanente el regadío, ha hecho que la Ley exija que el peticionario de la concesión sea propietario de las tierras a regar y, si la solicitud fuera colectiva, que los firmantes de la misma cuenten con la mayoría de la propiedad de las tierras regables computada por la extensión superficial que cada uno represente (art. 189).

Concebida sin embargo la Ley de Aguas de 1879 como un instrumento de fomento, su articulado recoge la posibilidad de

que las concesiones se otorguen a sociedades o empresas para regar terrenos ajenos mediante la percepción de un canon. A diferencia de lo que sucede en las concesiones ordinarias para riego —esto es, las que se dan al propio regante, que son otorgadas como se ha indicado a perpetuidad—, cuando el concesionario es una sociedad o empresa, la concesión nace por un plazo máximo de 99 años, transcurrido el cual las tierras quedarán libres del canon pasando, a la comunidad de regantes correspondiente, el dominio colectivo de las presas, acequias y demás obras exclusivamente precisas para el riego (art. 188).

Se advierte por tanto la intención del legislador de estimular las iniciativas de transformación en regadío por promotores —los artículos 194 y 198 establecen al efecto exenciones tributarias, auxilios y facilidades de diverso tipo para su actuación a cambio de una compensación económica durante un plazo que asegure la rentabilidad de la inversión, pero, conseguido el objetivo de la transformación en regadío y asegurada la rentabilidad de la inversión, se reconduce esta figura específica a la concesión ordinaria para riego con vocación de permanencia.

Este papel de las empresas de regadío contempladas por la Ley de Aguas de 1879 ha sido reconocido al IRYDA por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973.

Conviene recordar, a propósito de la perpetuidad de la concesión para riegos, que la Ley del Patrimonio del Estado, en su artículo 126, limita con carácter general el plazo máximo de todas las concesiones a 99 años, prohibiendo expresamente el otorgamiento por tiempo indefinido.

II.3. *Las contraprestaciones económicas por la disponibilidad del agua*

Cuando se riega con aguas públicas deben considerarse dos posibilidades: que el regante sea concesionario de las aguas o que exista una empresa concesionaria interpuesta tal como se vio más arriba. En este último supuesto el regante vendrá obligado a abonar a la empresa que funciona realmente como una concesionaria de servicios —suministro de aguas para riegos— las tarifas fijadas que se moverán en el marco establecido por la Administración para la explotación del servicio.

Pero el supuesto que merece mayor atención, y el más usual por otra parte, es el del regadío que se origina o posibilita como

consecuencia de la previa construcción de obras hidráulicas de infraestructura. Las grandes transformaciones en regadío exigen, y ocioso parece insistir sobre ello, la realización de pantanos y canales de riego. Un texto clave en este sentido es la Ley de 7 de julio de 1911, piedra angular del sistema, en la que se establecen los procedimientos de ejecución de las obras, contemplándose tres supuestos según que la ejecución de las mismas se haga por el Estado con auxilio de las localidades interesadas, por asociaciones o empresas con auxilio del Estado o por cuenta exclusiva del Estado (art. 3).

Por lo que aquí interesa, y sin entrar en la casuística de la ley, hay que destacar que el agua no llega de manera gratuita en todo caso al regante sino que, en virtud del citado texto legal y de la normativa complementaria que ha ido surgiendo con posterioridad, cuando el regante resulte beneficiado por esas obras de infraestructura que constituyen el soporte del regadío, vendrá asociado de manera permanente a la satisfacción de los costes del sistema.

Como consecuencia de la Ley de 26 de diciembre de 1958 reguladora de las tasas y exacciones parafiscales se dictó una serie de Decretos de convalidación de las mismas refiriéndose concretamente al regadío, los Decretos números 133/1960 y 144/1960, de 4 de febrero, por los que se convalidan las tarifas de riego y el canon de regulación.

El primero de dichos Decretos establece en su artículo primero que «se convalidan las tasas de riego motivadas por las obras construidas conforme a lo dispuesto en las Leyes de 7 de julio de 1911 y 24 de agosto de 1933, así como por aquellas otras obras de que se haya hecho cargo el Estado».

Su artículo segundo especifica que es objeto de la tasa el uso de las aguas para el riego de todos los terrenos que se benefician por obras ejecutadas por el Estado o por sus organismos autónomos, con o sin auxilio de los interesados, o con obras ejecutadas por empresas o particulares concesionarios de las mismas, y que por adquisición, reversión, rescate, incautación o cualquier otra causa se ha hecho cargo de ellas el Estado o los organismos autónomos. Todos los beneficiados por el empleo de las aguas vendrán obligados al pago de las tasas.

Quedan configuradas así unas tarifas de riego para cuyas bases se consideran cuatro valores diferentes según especifica el artículo 4.º:

- a) Aportación de los usuarios al coste de las obras específicas del sistema de regadío en la proporción fijada por la disposición que haya autorizado su construcción, y al de las obras de regulación que utilicen en la proporción que les corresponda dentro del total de los aprovechamientos afectados, de acuerdo con la legislación aplicable a las mismas.
- b) Gastos de explotación de dichas obras, incluida la Guardia Fluvial.
- c) Gastos de conservación de las mismas.
- d) Gastos de administración y generales del Organismo encargado del servicio.

La participación del apartado *a)* se fijará de acuerdo con la disposición legal que autorizó la construcción de las correspondientes obras.

Los gastos incluidos en los apartados *b)*, *c)* y *d)* serán para cada año los que se hayan deducido como necesarios en el año anterior.

Por lo que respecta al canon de regulación el Decreto 144/1980 establece como objeto del mismo las mejoras que producen precisamente los cursos de agua sobre los regadíos, aprovechamientos hidráulicos e industriales y abastecimiento de agua que se benefician con obras hidráulicas de regulación ejecutadas por el Estado, con o sin aportación de los particulares, o con obras ejecutadas por empresas o particulares concesionarios de las mismas y que por adquisición, reversión, rescate, incautación o cualquier otra causa se haya hecho cargo de ellas el Estado o sus organismos autónomos (art. 2.º). Los obligados al canon serán los beneficiados con la regulación (art. 3.º).

El artículo 4.º del mencionado Decreto se refiere a las bases y tipo de gravamen concretando lo siguiente:

Las bases del cálculo de este canon serán las unidades en que se mida el aprovechamiento beneficiado (consumo, superficie, potencia), y los tipos a aplicar se calcularán teniendo en cuenta:

- a) Coste de las obras no abonadas por sus usuarios directos, distribuido en veinticinco años y en la proporción correspondiente a cada aprovechamiento deducida del equitativo reparto de aquel coste entre todos los beneficiados.

- b) Gastos de explotación de dichas obras, incluida la guardería fluvial.
- c) Gastos de conservación de las mismas.
- d) Gastos de administración y generales del Organismo encargado del servicio.

La participación del apartado *a)* se fijará, en su caso, de acuerdo con la disposición legal que autorizó la construcción de las correspondientes obras.

Los gastos incluidos en los apartados *b)*, *c)* y *d)* serán para cada año los que se hayan deducido como necesarios en el año anterior.

Por último, en este apartado debe hacerse lógica mención, aunque sea en un ámbito de aplicación concreto, de la Ley 52/80, de 16 de octubre, que regula el régimen económico de explotación del trasvase Tajo-Segura.

Podemos comprobar por tanto que el acceso a la disposición de las aguas públicas para riego comporta una obligación para los regantes de satisfacer unos costes originados por la construcción y funcionamiento de los sistemas de riego, costes que deben lógicamente incorporarse a los de explotación del propio regadío al que el agua llega ya marcada según vemos con la etiqueta de un precio.

La entidad de estos costes desborda ya los planteamientos estrictamente jurídicos de la disponibilidad del agua para situarse en el campo de la política económica y social. Fácilmente se comprende la existencia de una tensión dialéctica Administración-regantes para buscar el punto de equilibrio que permita que los costes de referencia sean asumibles por el mundo de la agricultura.

II.4. *Las Comunidades de Regantes: notas sustantivas*

El desarrollo del regadío, al exigir la creación de embalses, canales y complejas obras menores de distribución, ha tenido que ir de la mano de la explotación colectiva de dichos sistemas, esto es, de los aprovechamientos colectivos de aguas públicas alrededor normalmente de tomas o captaciones singulares del agua en el cauce público originario. El acceso por tanto a la disponibilidad del agua, por el regante, pasa por su incorporación a una comunidad a cuyo favor se otorga la concesión del aprovechamiento colectivo.

Esta figura de la comunidad de regantes destaca por su arraigo en nuestro ordenamiento de aguas y su antigüedad, al menos en aspectos característicos, puede rastrearse hasta la Alta Edad Media.

Los artículos 228 y 231 de la Ley de 1879 permiten concluir, en principio, que la comunidad de regantes se presente como una entidad constituida por los usuarios de aguas públicas para riegos partícipes de un aprovechamiento colectivo del que aquéllas debe ser titular. Unas ordenanzas elaboradas por la propia comunidad, de acuerdo con las bases previstas en la Ley, y aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas, contienen el régimen de su funcionamiento.

Sin entrar en el estudio de la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes, aspecto éste generosamente abordado por la doctrina e incluso por la jurisprudencia, pero sobre el que no se ha llegado a un común consenso —sin duda por la riqueza de la propia institución, que se resiste a ser encasillada en arquetipos convencionales—, conviene destacar aquí ciertas notas configuradoras que, en nuestra opinión, imprimen carácter a la comunidad de regantes.

La primera de estas notas determinantes no es otra que la común condición de los potenciales regantes frente al agua.

En efecto, la toma de conciencia por los todavía no comuneros del estado de limitación en que se encuentran ante la presencia de una toma común, que actúa de intermediario antes de disponer del agua, es el motor que impulsa y fuerza a los usuarios para conseguir un acuerdo de voluntades, acuerdo que lleva tanto a ordenar los riegos, «humanizando» el aprovechamiento colectivo, como a buscar los beneficios del apoyo mutuo para conservar y mejorar los elementos comunes o asegurar su protección frente a terceros.

El legislador ha previsto el acceso de la asociación a la naturaleza de persona jurídica, y, consciente de la conveniencia para el interés público de la implantación del orden en los riegos, suple en ocasiones la iniciativa del propio usuario imponiendo la constitución de la comunidad o el concierto de voluntades —simple «convenio»— ya directa o indirectamente (artículos 228 de la Ley de Aguas y primero de las Ordenes ministeriales de 10 de diciembre de 1941 y 6 de agosto de 1963).

Por otra parte, al considerar este elemento animador de la comunidad que es el agua, no debemos olvidar que viene revestido de una especial cualidad, como es la de su naturaleza pública

(art. 228 de la Ley de Aguas). Esta circunstancia impone la intervención de la Administración a través del Ministerio de Obras Públicas como departamento protagonista de la ordenación de las aguas y encargado de su policía; es decir, de garantizar el «buen orden en el uso y aprovechamiento» del agua (artículos 226 y 248 de la Ley de Aguas). Esta intervención vincula definitivamente las comunidades de regantes a la Administración (artículos 185, 186, 187 y 226 de la Ley de Aguas y 4.º del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, en relación, fundamentalmente, con la Ley de 20 de mayo de 1932 y el Decreto de 16 de diciembre de 1931).

Precisamente en su misión de intérprete y realizadora del interés común, la Administración ratifica u homologa el acuerdo de explotación del aprovechamiento, plasmado en unas ordenanzas de riego o convenios (artículos 231 de la Ley de Aguas y 2.º de la Orden ministerial de 6 de agosto de 1963), donde queda fijado el régimen de utilización de un bien de dominio público. El momento de aprobación de las ordenanzas señalará el de la constitución de la comunidad con su personalidad jurídica (artículo 35 del Código Civil).

Cuanto antecede deja sobradamente acreditado el carácter institucional de las comunidades, al nacer con una finalidad específica, única y exclusiva, como es la mejor administración de un bien de dominio público, y la vinculación o relación directa, por razones sustantivas, entre la Administración y la comunidad. Esta relación comporta la naturaleza pública de la comunidad y ha supuesto en la práctica una armonización del régimen de autonomía comunitario con el ejercicio de funciones y potestades características de la misma Administración pública (manifestaciones del «ius imperii», aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo, régimen de recursos, etc.).

De cuanto se ha expuesto se desprende que los intereses de la comunidad de regantes se identifican con el más cabal aprovechamiento del caudal de agua concedido —interés en la regulación y distribución del agua, gestión de auxilios para obras, ampliación de la zona de riego, policía de las aguas y sus cauces, etcétera—, siendo el principio de especialidad el modulador de su capacidad de obrar, por lo que quedan las comunidades conformadas sobre una base claramente institucional.

Puede concluirse que las comunidades de regantes presentan una base corporativa constituida por los usuarios del agua pública y apuntan a una finalidad institucional, como es su óptima ad-

ministración. Para el cumplimiento de sus fines aparecen revestidas de una personalidad de derecho público y vinculadas a la Administración por una relación de tutela.

II.5. *Las Comunidades de Regantes: sistema de gobierno*

Constituye la característica fundamental del gobierno de las comunidades de regantes la inspiración democrática del mismo. Como comunidad autónoma y completa, sus órganos de gobierno comprenden una asamblea, un órgano ejecutivo y otro resolutor de controversias a modo de tribunal.

- a) Como órgano supremo de la comunidad aparece configurada la asamblea o Junta General, integrada por todos los partícipes y asumiendo «todo el poder» que en la comunidad existe.

Compete a la Junta, fundamentalmente, la redacción de las propias ordenanzas —función, en cierto sentido, casi constituyente (art. 231 de la Ley de Aguas)—, así como la de los demás reglamentos de la comunidad; la elección de los cargos directivos de la misma; la aprobación de los presupuestos de gastos e ingresos, y, en resumen, la decisión sobre los asuntos de superior interés para la comunidad. Funciona la Junta así, en el marco reducido del fin institucional de la comunidad, como verdadera cámara legislativa.

Forman parte de la Junta, con voz en ella, todos los comuneros, aunque el derecho a voto debe ajustarse proporcionalmente a la propiedad que representan los interesados (artículo 239 de la Ley de Aguas). Las Juntas toman los acuerdos por mayoría y deben reunirse con carácter ordinario dos veces al año, si bien se encuentran previstas las reuniones con carácter extraordinario en determinadas circunstancias (art. 44 del Modelo de Ordenanza).

- b) Junto a la asamblea existe el Sindicato de Riego, cuyos miembros son elegidos por la comunidad; esto es, por la propia Junta General (art. 230 de la Ley de Aguas). El Sindicato se configura, pues, como un órgano colegiado electivo compuesto por el número de síndicos previsto en las ordenanzas y encargado de la ejecución de las mismas y de los acuerdos de la Junta (mismo artículo). Un presidente y un vicepresidente del Sindicato son elegidos a su vez por sus miembros.

De acuerdo con la inspiración democrática de la institución, corresponde a todos los comuneros, en principio, la condición de elegibles para los puestos rectores de la comunidad, si bien, lógicamente, el modelo de ordenanzas (art. 63) exige para ser candidato una serie de requisitos en interés de la colectividad.

Las atribuciones más concretas del Sindicato de Riego se encuentran establecidas en el artículo 237 de la Ley de Aguas.

El Sindicato de Riego aparece concebido con reales funciones ejecutivas y sometido al juicio crítico y control genérico de la propia asamblea o Junta general.

Un tercer órgano viene a incorporarse a los dos señalados para asegurar el orden interno y la disciplina institucional. Este nuevo órgano colegiado —el jurado de riego— tiene así encomendada en el ámbito de sus competencias una función juzgadora, correspondiéndole, de acuerdo con el artículo 244 de la Ley de Aguas:

«... 1.º Conocer las cuestiones de hecho que se susciten sobre el riego entre los interesados en él.

2.º Imponer a los infractores de las ordenanzas de riego las correcciones a que haya lugar con arreglo a las mismas».

El número de los Jurados de Riego vendrá determinado por las exigencias de la extensión del regadío (art. 242 de la Ley de Aguas).

En esta presentación de los órganos de las comunidades hay que señalar que, aunque no previsto en la Ley de Aguas, las Ordenanzas Modelo de 1884 configuraron el cargo de Presidente de la comunidad, cuya elección, para un período de cuatro años corresponde a la propia Junta General, y para el que se exigen los requisitos señalados para los demás cargos.

La figura del Presidente de la comunidad resulta controvertida —debiendo significarse que existen comunidades sin Presidente— por la dificultad que en ocasiones plantea el juego de sus facultades con las que corresponden al Presidente del Sindicato. Según este artículo 16 del Modelo de Ordenanzas, compete al Presidente de la comunidad:

«... presidir la Junta General de la misma en todas sus reuniones. Dirigir la discusión en sus deliberaciones, con sujeción a los preceptos de estas ordenanzas.

Comunicar sus acuerdos al Sindicato o al Jurado de Riegos para que los lleven a cabo, en cuanto respectivamente les concierne. Y cuidar de su exacto y puntual cumplimiento...»

III. LA NUEVA LEY DE AGUAS DE 2 DE AGOSTO DE 1895

III.1. *El marco general*

La normativa en materia de aguas, contenida fundamentalmente en la Ley de 1879, se resentía de una cierta insuficiencia para regular las nuevas situaciones que habían ido apareciendo. No hay que olvidar el siglo que nos separa de una ley que todavía se aplicará hasta enero del 86.

Así, el incremento de la demanda de agua —como consecuencia del crecimiento de la población, del aumento del consumo «per capita» y de la transformación de los perfiles agrícolas e industriales—, la influencia de los problemas energéticos, la revolución de las técnicas de investigación y de explotación y el deterioro progresivo de la calidad del agua y del entorno del recurso, han sido sin duda otros tantos fenómenos que han puesto de manifiesto las carencias de la normativa vigente.

A los anteriores factores debe añadirse la promulgación de la Constitución de 1978 que, al diseñar el Estado de las Autonomías y trazar las coordenadas para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (arts. 148 y 149), ha obligado al desarrollo legislativo del propio texto constitucional y a adecuar al mismo la normativa anterior.

Exigencias por tanto de carácter sustantivo así como político-administrativas han motivado la promulgación de la nueva Ley.

Las características más importantes que informan el texto legal del pasado mes de julio, por lo que se refiere al tema objeto de esta Ponencia, pueden resumirse en las siguientes:

- 1.º Unificación de la naturaleza jurídica del recurso como dominio público hidráulico (arts. 1.2 y 2.a), unificación que viene avalada por la unidad misma del ciclo hidrológico y la identidad sustantiva de las aguas fluyentes. En efecto, la condición de superficiales o subterráneas que éstas pueden ostentar resultan de la mera constatación de distintos momentos del citado ciclo. El legislador pretende, respetando el orden natural del ciclo hidrológico y consciente de la escasez del recurso, superar la artificiosa diferenciación de los regímenes jurídicos a aplicar a las aguas superficiales y subterráneas que tan-

tas situaciones conflictivas han motivado por su manifiesta desconexión. La unificación como dominio público de las aguas subterráneas y superficiales constituye una de las novedades capitales de la ley.

- 2.º Institucionalización de la planificación hidrológica, pieza clave para articular toda la actividad política y administrativa relativa al dominio público hidráulico. El Plan Hidrológico resulta el marco obligado de referencia en el que operará la concesión.
- 3.º Actualización de la propia figura concesional para dotarla de aquellos rasgos y caracteres que la sociedad de nuestro tiempo precisa.
- 4.º Regulación administrativa de las comunidades de usuarios, respetando, en su seno, la figura tradicional de la comunidad de regantes.
- 5.º Versión actualizada de las figuras referentes al régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico.
- 6.º Establecimiento de un régimen transitorio que pretende asegurar el paso sin traumas a la nueva situación deseada por el legislador y el máximo respeto a los derechos adquiridos al amparo de la normativa que se deroga.

En paralelo con los aspectos legales de mayor repercusión en el aprovechamiento del agua para el uso agrícola abordados ya en relación con el orden jurídico que se deroga, vamos a referirnos a continuación a la nueva figura de la concesión, al Plan Hidrológico como marco condicionante de la expansión del regadío, al régimen económico-financiero de explotación del dominio público hidráulico y a la situación en que queda la institución de la comunidad de regantes.

III.2. *El régimen legal del regadío*

III.2.1. El nuevo derecho

La incorporación de las aguas subterráneas al dominio público hidráulico supone, con carácter general, que cualquier aprovechamiento privativo de aguas, independientemente de cuál sea el origen de éstas y su destino —por tanto el riego con aguas subterráneas— necesitará de la previa concesión administrativa.

La creciente escasez del recurso ha obligado al replanteamiento del sistema concesional en uso, haciendo intervenir ahora en el proceso de su otorgamiento la expresa subordinación a los Planes hidrológicos del objeto del aprovechamiento y de la dotación de caudales para el mismo. Quiere ello decir que, según el artículo 57 y siguientes de la nueva Ley, las concesiones deberán acomodarse al Plan Hidrológico, al que nos referiremos más adelante, y por tanto respetar el orden de preferencias que allí se establezca. En defecto del mismo al regadío y a los usos agrarios, les corresponderá, de acuerdo con el artículo 58.3, el segundo lugar detrás del abastecimiento a poblaciones.

Así pues, el nuevo texto legal mantiene para el regadío un trato selectivo si bien con un criterio lógico de obligada flexibilidad ya que, en función de las características de cada cuenca hidrográfica, el Plan Hidrológico podrá alterar el orden establecido en el artículo 58.3.

Novedades importantes a destacar también relacionadas con el tema que nos ocupa son: la desaparición de la prescripción adquisitiva como medio para acceder a un aprovechamiento privativo y la fijación en 75 años del plazo máximo concesional (artículos 50.2 y 57.4).

La incorporación de las aguas subterráneas al dominio público hidráulico impone a la Administración, según mandato expreso del legislador (art. 57.2) que la concesión se articule sobre la base de «la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos» que se configuran lógicamente como oferta única. La posibilidad de que la Administración concedente pueda imponer la sustitución de la totalidad o de parte de los caudales concesionales por otros de distinto origen, con el fin de racionalizar el aprovechamiento de los recursos, está recogida en el artículo 59.3. En cualquier caso el agua queda adscrita a la tierra (art. 59.2).

La reducción a 75 años del plazo máximo concesional supone una modificación importante aunque el legislador ha sido sensible hacia dos tipos específicos de aprovechamientos que tienen, por naturaleza, vocación de permanencia. Son estos el riego y el abastecimiento de poblaciones. En efecto, en el artículo 51.3 se prevé que el titular de estas concesiones pueda obtener una nueva con el mismo uso y destino, «debiendo formular la solicitud en el trámite de audiencia previa en el expediente de declaración de

extinción o durante los últimos cinco años de la vigencia de aquélla». Si el Plan Hidrológico Nacional no se opusiera a la solicitud, el expediente concesional se tramitará excluyendo el trámite de proyectos en competencia.

Otros dos puntos importantes relacionados con el regadío conviene también destacar. Por una parte la concesión general «ex lege» que se contiene en el artículo 52 para que el propietario de un predio pueda aprovechar las aguas subterráneas que alumbrare en el mismo, siempre que el consumo anual no exceda de 7.000 m³. Esto es, el caudal concedido por ministerio de la ley, cubre las necesidades de una familia rural asegurando el riego de un huerto familiar. Este caso puede considerarse como una ampliación del tratamiento dado por la ley vigente a los pozos ordinarios.

Por otra parte, el artículo 56 de la Ley establece la posibilidad de que el Gobierno, en circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anormales o excepcionales, pueda adoptar las medidas que sean precisas en relación con la utilización del dominio público hidráulico, aun cuando hubiese sido objeto de concesión. Este precepto interpreta de una manera concreta el principio de subordinación del recurso al interés general, principio proclamado en el artículo 1.2.

III.2.2. Derecho transitorio

Particular interés reviste el Derecho transitorio que regula la situación de los aprovechamientos de aguas subterráneas consideradas actualmente privadas y que comprenden, lógicamente, los aprovechamientos de aguas subterráneas para riego.

El legislador ha realizado un cuidadoso y detenido estudio de este régimen transitorio para que el acceso al nuevo sistema pueda producirse sin traumas y eventualmente no suponga tampoco un desorbitado gasto expropiatorio para la Administración.

Consecuentemente, las Disposiciones Transitorias segunda y tercera, en relación a las aguas de manantiales privados o procedentes de extracciones subterráneas en predios particulares, ofrecen al actual propietario la siguiente opción: mantener inalterada la situación existente al entrar en vigor la Ley, si bien el interesado no podrá tener la protección administrativa frente a terceros, o, por el contrario acreditar su derecho al uso del agua ante la

Administración para incluir el aprovechamiento en el Registro de Aguas como aprovechamiento temporal de aguas privadas, respetándose por un plazo de 50 años el régimen de explotación que se acredite. Al término del plazo, o antes si se pretendiese modificar la modalidad o régimen de explotación, el aprovechamiento quedará sometido al régimen general de concesiones reconociéndose, no obstante, a quien se encuentre utilizando los caudales en virtud de título legítimo, un derecho preferente para la obtención de la concesión.

Procede por último recordar que si bien el nuevo texto suprime la prescripción adquisitiva, la Disposición Transitoria Primera admite que, durante los tres primeros años de vigencia de la Ley, los interesados puedan acreditarla si el aprovechamiento se hubiera venido realizando durante los 20 años anteriores a la promulgación de la nueva norma.

III.3. *La planificación hidrológica*

III.3.1. El contenido del Plan

El Título III de la Ley se ocupa de la planificación hidrológica como pieza clave llamada a articular toda la actuación política y administrativa relativas al dominio público hidráulico.

Con base en los apartados 13, 22 y 24 del artículo 149.1 de la Constitución la planificación de los recursos hidráulicos queda establecida en la Ley a dos niveles: el Plan Hidrológico de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional cuya aprobación corresponde respectivamente al Gobierno y a las Cortes. El Plan Hidrológico Nacional no debe considerarse como la simple yuxtaposición de los planes de cuenca, sino que, desde una perspectiva general e integradora, coordina cualquier posible superposición entre aquéllas, dirime las alternativas que hubieran podido presentarse en opciones contradictorias no resueltas en la cuenca, prevé las transferencias de recursos entre cuencas diferentes e incorpora las obras hidráulicas de interés general o que afectan a más de una Comunidad Autónoma.

En el marco del tema y en relación con los caudales destinados a riegos, el Plan Hidrológico de cuenca, que aparece configurado como la «carta hidráulica» de la misma, deberá incluir: los usos y demandas existentes y previsibles (artículo 40 *b*); los criterios de prioridad y de compatibilidad de usos así como el orden

de preferencia entre los diferentes usos y aprovechamientos (artículo 40 *c*); la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros (artículo 40 *d*); las normas básicas sobre mejoras y transformación en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento de los recursos hidráulicos y los terrenos disponibles (artículo 40 *f*); los perímetros de protección y las medidas para la conservación y recuperación del recurso y entorno afectados (artículo 40 *g*); las directrices para recarga y protección de acuíferos (artículo 40 *i*); y las infraestructuras básicas requeridas por el Plan (artículo 40 *j*).

Cuanto se indica viene a significar que la disponibilidad del agua para el riego, sin perjuicio de que requiera como soporte inmediato el correspondiente título administrativo, —esto es la concesión administrativa regulada en la ley y a la que ya nos hemos referido más arriba—, se encuentra condicionada por las previsiones que en materia de regadío contenga el Plan Hidrológico de cuenca. Toda concesión de aguas, incluida la de riego, deberá ser otorgada en consecuencia de acuerdo con las previsiones del Plan (artículo 57.4).

III.3.2. La elaboración del Plan Hidrológico de cuenca

Para completar esta breve referencia a la institución de la planificación hidrológica parece obligado identificar las instancias en que reside la iniciativa para la conformación primera, en el marco del Plan, de las zonas de riego.

Como se ha indicado, la aprobación del Plan Hidrológico de cuenca corresponde al Gobierno y la del Plan Nacional a las Cortes.

Pero es claro que dichas aprobaciones, sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducir el Gobierno y el Parlamento, se producen sobre unos proyectos cuya elaboración se encomienda a determinados órganos cualificados.

Así, según el artículo 33.1 «corresponde al Consejo del Agua (de cuenca) elevar al Gobierno, a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, el Plan Hidrológico de cuenca y sus ulteriores revisiones». Y el artículo 34 del propio texto legal indica que la composición de dicho Consejo se «establecerá por vía reglamentaria en cada caso, es decir, según las características de cada cuenca pero ajustándose a las siguientes normas y directrices:

- a) Cada Departamento Ministerial relacionado con el uso de los recursos hidráulicos estará representado por un número de vocales no superior a tres.
- b) La representación de los usuarios no será inferior al tercio del total de vocales, y estará integrada por representantes de los distintos sectores en relación a sus respectivos intereses.
- c) Los Servicios técnicos del Organismo estarán representados por un máximo de tres vocales.
- d) La representación de las Comunidades Autónomas que participen en el Consejo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33, se determinará y distribuirá en función del número de Comunidades Autónomas de la cuenca y de la superficie y población de las mismas incluidas en ella, debiendo estar representadas cada una de las Comunidades Autónomas participantes al menos por un vocal.»

Del contenido del artículo se desprende que estarán en el seno del Consejo del Agua los Departamentos ministeriales interesados en el regadío, los usuarios regantes y las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de la cuenca hidrográfica (art. 33).

La presencia de las Comunidades Autónomas en los Consejos del Agua resulta de una importancia capital por cuanto, al reconocer la Constitución competencias a las mismas en materia de ordenación del territorio (artículo 148.1.3.º), obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (artículo 148.1.4.º) y aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.10), resulta imprescindible que dichas competencias se ejerzan en coherencia y armonía con el Plan, bien porque éste integre aquellos puntos que necesariamente debe recoger, bien porque en el ejercicio de esas competencias las Comunidades Autónomas introduzcan ulteriormente un grado de determinación mayor al interpretar el mismo.

Una última precisión resulta obligada. La Ley de Aguas que, según su artículo 1.º viene a desarrollar el 149 de la Constitución, establece que las Comunidades Autónomas, que en virtud de su Estatuto de Autonomía ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ejercerán, a través de la admi-

nistración hidráulica que decidan otorgarse y respetando en todo caso las bases del artículo 16 de la citada Ley, las funciones propias de los Organismos de cuenca reguladas en el texto legal para las cuencas intercomunitarias. Debe por tanto destacarse que la elaboración de los Planes de las cuencas intracomunitarias o no compartidas, aunque sean también sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, serán redactados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. El artículo 16.1.c) asegura la comunicación entre los órganos de la Administración Comunitaria y del Estado a través de un delegado del Gobierno en dicha Administración hidráulica.

Como conclusión de estas reflexiones sobre la planificación puede afirmarse por tanto que no existirá un libre acceso a la disponibilidad del agua para riego, sino que éste estará condicionado por la voluntad del planificador, que acotará en su caso las zonas con tal destino adscribiendo los caudales necesarios, y por el otorgamiento de la oportuna concesión de conformidad con el Plan. Ambos condicionantes operarán en todo supuesto ya que, como se ha indicado, la nueva Ley ha incluido todos los recursos en el dominio público hidráulico estatal.

III.4. *Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico*

Bajo esta rúbrica la Ley de 1985 incluye, en su Título IV, cuatro cánones o exacciones compensatorias por la utilización del dominio público hidráulico, si bien el canon de vertido, contemplado en el artículo 104, queda fuera de nuestro tema.

El artículo 104 se refiere a la ocupación o utilización del dominio público que requiere autorización o concesión, estableciendo que la misma se gravará con un canon destinado a la protección y mejora de dicho dominio. Este canon no supone una novedad pues está recogido ya en el Decreto 134/1960, de 4 de febrero. En lo que concierne al riego el canon podría ser exigido cuando se autorizara algún tipo de plantación en terrenos de dominio público. La figura no se relaciona por tanto con la disponibilidad del agua sino que contempla un supuesto que, en rigor, escapa también a estas reflexiones. Además, el limitado peso específico de estos supuestos en el contexto general del regadío parece hacer innecesario que se les dedique una mayor atención.

Por el contrario encontramos en el artículo 106 reguladas en sus apartados 1 y 2 respectivamente, dos figuras importantes: el canon destinado a compensar los costes de realización de las obras de regulación a cargo del Estado y a atender los gastos de explotación y conservación de las mismas y una exacción por la disponibilidad o uso del agua, destinada a compensar los costes de inversión en otras obras hidráulicas específicas, realizadas íntegramente a cargo del Estado, y a atender los gastos de explotación y conservación de tales obras. En el primer caso los obligados a satisfacer el canon serán los beneficiados por las obras de regulación realizadas a cargo del Estado y, en el segundo, los beneficiados por otras obras hidráulicas específicas realizadas también, íntegramente a cargo del Estado.

Comprobamos, por tanto, que la voluntad del legislador no es otra que la de que los sectores económicos beneficiados por las obras de infraestructura contribuyan a la financiación de los costes.

Este planteamiento general tampoco resulta original y las figuras reseñadas se encuentran recogidas, incluso con un grado de elaboración más pormenorizado aunque posiblemente no definidas con tanta claridad, en los Decretos 133 y 144 de 1960 ya considerados.

Es claro que la regulación de las exacciones citadas deberá ser desarrollada reglamentariamente. Ello no obstante resulta conveniente recoger aquí los procedimientos previstos para fijar la cuantía global de las mismas. Dice el artículo 106 en sus apartados 3 y 4:

- «... 3. La cuantía global de ambas exacciones se fijará, para cada ejercicio presupuestario, sumando las siguientes cantidades:
- a) el total previsto de gastos de funcionamiento y conservación de las obras realizadas.
 - b) los gastos de administración del organismo gestor imputables a dichas obras.
 - c) el 4% del valor de las inversiones realizadas por el Estado, debidamente actualizado teniendo en cuenta la amortización técnica de las obras e instalaciones y la depreciación de la moneda, en la forma que reglamentariamente se determine.
4. La distribución individual de dicho importe global entre todos los beneficiados por las obras, se realizará con arre-

glo a criterios de racionalización del uso del agua, equidad en el reparto de las obligaciones y autofinanciación del servicio, en la forma que reglamentariamente se determine».

Si al aludir precisamente a las figuras actualmente vigentes, antecesoras de las que regula la Ley, hemos insistido en que la opción de que el regadío soporte determinados costes reales que le son propios se sitúa en el campo de las decisiones de política económica y social, puede subrayarse sin embargo que, a nivel internacional se apunta el principio de que el agua, bien escaso e imprescindible para toda actividad humana, susceptible de usos alternativos, constituye un factor más de producción cuya obtención y disponibilidad exigen cuantiosas inversiones y cuyo precio debe incorporarse también como un coste de producción a los bienes y servicios que la demandan.

III.5. *Las Comunidades de usuarios*

La Ley de 1985 no sólo conserva la institución de la comunidad de regantes sino que hace extensiva su regulación tradicional a otras comunidades de usuarios, manteniendo sus órganos de gobierno y su sistema de funcionamiento y configurando la propia institución como corporación de derecho público (art. 74.1).

La figura por tanto de la comunidad de regantes resulta consolidada en el marco de la nueva ley que viene a reconocer no sólo su secular autonomía sino a recoger, al más alto nivel normativo, una serie de prerrogativas y procedimientos de actuación que la aproxima a las Administraciones públicas.

En relación con esta figura, contemplada ampliamente con anterioridad, procede sin embargo destacar dos puntos concretos.

Uno es que la integración de las aguas subterráneas en el dominio público hidráulico permitirá ahora extender a los titulares de los aprovechamientos de aguas subterráneas la figura de la comunidad de usuarios de un mismo acuífero, con evidentes perspectivas de mejora para la explotación del recurso (art. 79).

El otro punto de singular interés a subrayar es la posibilidad, recogida en el artículo 73.2, de que puedan constituirse comunidades generales de usuarios de aguas superficiales y subterráneas cuya utilización afecte a intereses que les sean comunes. Aparece aquí la preocupación por respetar en la práctica la realidad de la

interdependencia de los recursos superficiales y subterráneos que exige una explotación convenientemente coordinada.

Recordemos, para terminar, que la Ley mantiene que todo regante integrado en un aprovechamiento colectivo, queda sujeto al régimen especificado por los Estatutos u Ordenanzas de la comunidad concesionaria del aprovechamiento. Las ordenanzas contendrán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización del agua, el sistema de participación y representación obligatoria y proporcionada de los comuneros y los criterios y procedimientos para procurar que todos los partícipes contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan (art. 74.2).

La disponibilidad del agua para el riego se da en estos aprovechamientos colectivos en el seno de la comunidad y de acuerdo con lo previsto en las Ordenanzas. Las singularidades de la comunidad de regantes se han mostrado a lo largo del tiempo especialmente operativas para la buena marcha del regadío hasta el punto de que la institución ha sido acogida por los ordenamientos de otros países.

IV. CONCLUSIONES

Las consideraciones hasta aquí formuladas pueden sintetizarse en las siguientes conclusiones:

Primera

El regadío en España, en un proceso constante de expansión, ha alcanzado una extensión aproximada de tres millones de hectáreas de las que cerca de seiscientas mil son regadas con aguas subterráneas.

Segunda

Nos encontramos en un momento de transición importante por lo que respecta al régimen jurídico del agua. En efecto, está a punto de desaparecer un sistema secular que dejará paso a una nueva ordenación del agua que viene impuesta tanto por las carencias del sistema todavía en vigor como por el diseño del nuevo estado de las Autonomías.

Tercera

La integración en el dominio público hidráulico de las aguas subterráneas supone hacer extensivo a los recursos que tienen este origen, y que por alumbrarse en terrenos de propiedad particular, se incluían hasta ahora en el régimen del dominio privado, el régimen tradicional de concesión para tener acceso a la disposición del recurso. Esta es sin duda una de las innovaciones más importantes de la nueva Ley que, por otra parte, ha suprimido también la figura de la prescripción como medio de adquirir la disposición del recurso. Con carácter general se reconoce por el legislador al regadío un lugar preferente, tras el abastecimiento de población, a la hora de estimar el orden de prioridades en el destino del agua.

La nueva Ley configura como concesionarios legales de aprovechamientos de aguas subterráneas a los propietarios de los fundos que exploten en ellos pozos con un caudal máximo de 7.000 m³ anuales, caudal que se estima suficiente para las atenciones domésticas y el riego de un huerto familiar.

La nueva Ley ha reducido el plazo de todo tipo de concesión a un máximo de 75 años, si bien se prevé para aquéllas que tienen mayor vocación de permanencia, como son las de abastecimiento y riego, la posibilidad de una renovación casi automática si éstas estuvieran de conformidad con el correspondiente Plan Hidrológico.

Cuarta

Un derecho transitorio, dotado de una gran flexibilidad, ofrece a los actuales titulares de aprovechamientos de aguas privadas la posibilidad, si no desean integrarse en el nuevo sistema, de conservar el régimen, modalidad y características de sus actuales aprovechamientos que en cualquier caso no podrán ser alterados. Si los titulares optaran por la integración en el nuevo sistema, la Administración respetará su actual régimen de explotación durante un período de 50 años reconociendo a los titulares una opción preferencial a la correspondiente concesión de aguas públicas, transcurrido ese período.

Quinta

La necesidad de racionalizar al máximo la utilización del agua, dada su condición de recurso escaso y vulnerable, se encuentra

en la base de la institucionalización de la planificación hidrológica tanto a nivel de cuenca como nacional. En el marco de la planificación habrán de situarse las grandes opciones de infraestructura y de destino para los recursos, incluido el regadío. La participación de los usuarios y de las Comunidades Autónomas en la elaboración del Plan Hidrológico de cuenca, se garantiza a través de su presencia en el Consejo del Agua de la cuenca. Las Comunidades Autónomas a través de sus administraciones hidráulicas elaborarán el proyecto de Plan en las cuencas intracomunitarias y desarrollarán el contenido de los Planes Hidrológicos de cuenca intercomunitarios, cuando de acuerdo con la Constitución hayan asumido competencias en materia de aprovechamientos hidráulicos.

Sexta

La disponibilidad del recurso comportará, con carácter general, para el regante la obligación de satisfacer un precio, configurado como canon, cuyo destino es la contribución a la financiación de la realización de las infraestructuras y a los gastos de explotación de las mismas. Este planteamiento resulta coherente con las recomendaciones de los foros internacionales, sin perjuicio de que puedan incidir en él para matizarlo consideraciones puntuales de política social y económica. El agua se configura así como un factor de producción cuyos costes deberán ser absorbidos por los distintos sectores de la economía en la medida en que lo vengam utilizando.

Séptima

Uno de los rasgos característicos del regadío español, lo da la existencia de los aprovechamientos colectivos de los que son titulares las comunidades de regantes cuyo número se aproxima a los 5.000. La nueva normativa respeta esta institución tradicional. La disposición del agua para el riego exige en estos supuestos la integración del usuario en el régimen comunitario establecido en las correspondientes Ordenanzas.

Octava

Puede sentarse como conclusión general que el nuevo ordenamiento jurídico del agua al considerar a ésta como un recurso

natural, escaso y vulnerable, que exige un aprovechamiento coherente y conjunto de todos los recursos, superficiales y subterráneos, dada su unidad sustantiva y funcional, e integrar por tanto a todos ellos en el dominio público hidráulico, habrá de suponer una mayor intervención de las Administraciones públicas según un esquema organizativo descentralizado por cuencas que en cualquier caso incorpora a los usuarios a sus órganos de funcionamiento. La disposición del agua exigirá una concesión en el marco determinante del Plan Hidrológico. Será por tanto éste el primer condicionante para acceder al uso agrícola del agua.

R E S U M E N

Se analiza la normativa básica que regula el agua, dada la especial hidrografía española, en la que se dan junto a un volumen de precipitaciones aceptable, desequilibrios en tiempo y espacio respecto de la disponibilidad de los recursos.

Se contempla el régimen jurídico del agua en la Ley de 1879 y las importantes modificaciones llevadas a cabo por la Ley de Aguas de 1985. Esta última especialmente orientada a regular situaciones surgidas en el tiempo y no previstas por la norma del pasado siglo.

Esta modernización legislativa viene impuesta no sólo por las carencias de la anterior ley sino también por el diseño del nuevo estado de las Autonomías y la exigencia de regular el uso de un recurso escaso y vulnerable que exige una mayor intervención de las Administraciones públicas, según un esquema organizativo descentralizado por cuencas, que incorpora los usuarios a sus órganos de funcionamiento y que obliga a la formulación de un Plan Hidrológico.

R E S U M E

On analyse les normes de base qui réglement l'eau, étant donné la particulière hydrographie espagnole, où avec un volume de précipitations acceptables, il y a aussi des déséquilibres dans le temps et l'espace quant aux disponibilités des ressources.

On contemple le régime juridique de l'eau dans la loi de 1879 et les importantes modifications faites par la loi des Eaux de 1985. Cette dernière tend particulièrement à régler des situations surgies dans le temps et non prévues par la norme du siècle passé.

Cette modernisation législative est imposée non seulement par les défauts de la loi antérieure mais aussi par le dessin du nouvel état des Autonomies et l'exigence de réglementer l'utilisation de ressources peu abondantes et vulnérables, selon un schéma d'organisation décentralisée par bassin qui incorpore les utilisateurs à ses organes de fonctionnement et qui oblige à la formation d'un Plan Hydrologique.

S U M M A R Y

This study analyzes the basic norms for the regulation of water, taking into consideration the specific hydrography of Spain, together with the amount of precipitation considered acceptable, and the imbalance of time and space with respect to available resources.

The article considers the legal regulations concerning water, as set forth in the Law of 1879, and the important modifications carried out in the Law of 1985. The newest law is most concerned with normal conditions which occur with the passage of time and were not taken into consideration by the previous law, dating from the last century.

This legislative updating was put into effect, not only for the obvious inadequacy of the previous law, but to take into consideration the design of the new autonomous states and the necessity to regulate the use of a scarce and vulnerable resource which calls for a major intervention of the part of Public Administrative Bodies. This is set up according to a decentralized organization plan by basin, which joins the users to the functionary bodies and which forces the formation of a Hydrological Plan.