



**Universidad
Zaragoza**

**PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LAS
COMUNIDADES DE REGANTES EN EL SIGLO XXI.**

TRABAJO FIN DE GRADO

Autor:

CLARA MARÍA IBÁÑEZ CAVERO.

Tutor académico:

JOSE LUIS BERMEJO LATRE.

Facultad de Derecho
2018

ÍNDICE.

Abreviaturas.

- I. Introducción.
 - 1. Cuestión tratada
 - 2. Metodología
- II. Naturaleza jurídica de las CCRR.
- III. Régimen jurídico de las CCRR y su ordenamiento aplicable.
- IV. Clases de CCRR.
- V. Composición de las CCRR.
- VI. Problemas jurídicos
 - 1. Baja o separación de miembros
 - 2. Régimen económico-financiero de los caudales de riego
 - 3. Los medios de ejecución y la quita de aguas.
 - 4. Controles de los Organismos de cuenca sobre las CCRR.
 - 5. La potestad sancionadora.
 - 6. Titularidad de las acequias.
- VII. Análisis de casos reales en Aragón.
- VIII. Conclusiones.
- IX. Bibliografía.

Abreviaturas:

AGE.	= Administración General del Estado.
Art.	= Artículo.
CA.	=Comunidad Autónoma.
CC.	= Código Civil.
CE.	= Constitución Española de 1978.
C.H.E	= Confederación Hidrográfica del Ebro.
CR.	= Comunidad de Regantes.
CRG	= Comunidad de Regantes de Garrapinillos.
JG	= Junta General.
LA.	= Ley de Aguas.
LECrim.	=Ley de Enjuiciamiento Criminal.
MO.	= Modelo Oficial de Ordenanzas.
RDPH.	= Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
RAPA.	= Reglamento de la Administración Publica del Agua y de la planificación Hidrológica.
STS	= Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	= Sentencia Tribunal Superior de Justicia
TRLA	= Texto Refundido de la Ley de Aguas.
TS	= Tribunal Supremo
TSJ	= Tribunal Superior de Justicia.

I. Introducción.

1. Cuestión tratada.

En este trabajo voy a realizar un estudio sobre las CCRR que actualmente se rigen por la Ley de Aguas y por el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, LA y RDPH en adelante, entre otras.

El trabajo se compone de siete capítulos, junto con la conclusión y la bibliografía en la que me ha basado para su elaboración.

En los primeros capítulos voy a hacer una breve introducción de las CCRR, su naturaleza jurídica, su régimen jurídico, es decir, su constitución y extinción, y el ordenamiento aplicable.

En los capítulos IV y V trato acerca de los diferentes tipos de Comunidades que hay y de cómo se componen todas ellas.

A continuación, en el capítulo VI realizo una explicación de todos los problemas jurídicos actuales a los que se enfrentan las CCRR, y por último, en el capítulo VII expongo y analizo casos reales en Aragón, concretamente de la Comunidad de Regantes de Garrapinillos.

2. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.

En primer lugar investigué a fondo sobre las CCRR y las posibles cuestiones sobre las que tratar. Recogí información de varios libros así como de fuentes de Internet, y una vez recogida la información que consideraba oportuna, identifiqué cada una de las partes que iban a componer mi trabajo, así como detectar los problemas de las CCR. Reunida toda la información, comencé a la elaboración del trabajo seleccionando las cuestiones más importantes.

II. Naturaleza jurídica:

En primer lugar, voy a hacer una breve exposición de sus antecedentes. Se desconoce si el origen de las CCRR es cristiano, musulmán o visigodo.¹

¹ Sobre la polémica del origen de las CCRR, S, Martín-Retortillo, *La ley de Aguas de 1866: antecedentes y elaboración*, Madrid, ediciones centro de estudios hidrográficos, 1963.

Como explica Soto García, «Estas organizaciones son instituciones con una larga tradición histórica, tienen su origen en asociaciones regidas por sistemas y reglas propias de los romanos y árabes (como las hermandades, sindicatos, juntas, gremios, etc.) dotadas de una organización que permitía la administración y distribución del agua para el regadío de los cultivos.»²

El origen normativo tal y como hoy lo conocemos se encuentra en en la Ley de Aguas de 1879, donde se recogía que la formación de una CR era imprescindible cuando el número de regantes o comuneros llegase a veinte y no se superase las doscientas hectáreas regables, o bien cuando lo exigieran los intereses de la agricultura (art. 228 LA 1879).³

En desarrollo de esta ley se aprobó el Modelo Oficial de las Ordenanzas de las CCRR y la Instrucción para formar y tramitar dichas ordenanzas, por Real Orden de 25 de junio de 1884. Este modelo tuvo gran importancia debido a que todas las Ordenanzas que se adoptaron posteriormente a ella la tomaron de base. Además, como explica S. Martín-Retortillo «durante una época, en contra de lo expresamente previsto en el Modelo Oficial y en contra también de la autonomía de las CCRR, toda modificación de las Ordenanzas tuvo que plegarse literalmente a lo previsto por dicho Modelo»⁴

La primera característica de las CCRR es la personalidad jurídica. Las CCRR tienen personalidad jurídica propia, independiente de la de cada uno de sus miembros. Así se desprende del TRLA 2001. De igual manera, esta personalidad también se menciona en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico.

La vigente Ley de Aguas reconoce su personalidad jurídica en su artículo 85. Dicha ley no solo reconoce la personalidad jurídica de las CCRR, sino que las califica como entidades administrativas.

² Soto García, M, *Las comunidades de regantes y el regadío inteligente*.
<https://www.iaqua.es/blogs/mariano-soto-garcia/comunidades-regantes-apuesta-regadio-inteligente>

³ Así lo entiende Jordana de Pozas. L, *Ensayo sobre las entidades públicas, representativos y profesionales en Derecho administrativo*, pp. 267 ss.

⁴ Martín-Retortillo, S, "Reflexiones sobre los Jurados de Aguas", en *La protección jurídica del ciudadano (Estudio homenaje a González Pérez)*, Madrid, civitas, 1993, pp 244-245.

Dicha personalidad comienza desde el momento de su constitución válida, es decir, cuando el Organismo de Cuenca aprueba las Ordenanzas de los usuarios (artículos 81.1 TRLA y 198 RDPH).

Por lo tanto, una vez constituida debidamente y aprobadas sus ordenanzas, la CR adquiere dicha personalidad y a partir de entonces se le reconoce una serie de prerrogativas y derechos.

Algunas de las prerrogativas que la Ley les otorga a las CCRR son las siguientes:

En primer lugar, se les reconoce la posibilidad de exigir ingresos de Derecho Público por vía de apremio. Esta prerrogativa se encuentra recogida en el artículo 83.2 TRLA y en el artículo 212.1 del RDPH que expone lo siguiente: «...las deudas a las Comunidades de Usuarios por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la Administración y distribución de las aguas, gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la Comunidad de Usuarios exigir su importe por la vía administrativa de apremio». El procedimiento para esta prerrogativa se encuentra recogido en la Ley General Tributaria en los artículos 163 a 173, y en el Reglamento General de Recaudación en los artículos 70 a 73.⁵

La LGT en su artículo 163.1 dice que «El procedimiento de apremio es exclusivamente administrativo. La competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias corresponde únicamente a la Administración tributaria.», por ello cabe entender que son Administraciones Públicas a efectos recaudatorios.

Y por otra parte, el artículo 70 del Reglamento General de Recaudación dice que «La providencia de apremio es el acto de la Administración que ordena la ejecución contra el patrimonio del obligado al pago.»

En segundo lugar, se les otorga a las CCRR la posibilidad de prohibición del uso del agua a los partícipes morosos, recogida en los artículos 83.4 TRLA y 212.1 RDPH, en los cuales se establece la facultad que tienen las CCRR con respecto a la prohibición del uso del agua mientras las deudas no se hayan satisfecho. Esta prohibición es respaldada, entre otras, por la STS del 11 de julio de 1998.⁶

⁵ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación

⁶ La STS del 11 de julio de 1998 establece que «...el comunero titular de un salto cuya equivalencia está fijada en 3 hectáreas está obligado a contribuir según este módulo a las derramas por obras de mejora, modificación y reforma del cauce. Es por tanto conforme a derecho el acuerdo de la CR prohibiéndole el uso del agua hasta que abone las cuotas pendientes, recargos y apremios...»

En tercer y último lugar, se les reconoce la posibilidad de ser las beneficiarias de la expropiación forzosa. Ésta se trata de la segunda prerrogativa que se les otorga a las CCRR, concretamente en los artículos 83.3 LA, y 210.1 RDPH, «...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».

Por último, cabe mencionar que las CCRR están sometidas a recursos e impugnaciones de carácter administrativo. Por una parte, según los artículos 84,5 TRLA y 227 RDPH se establece que los acuerdos de la Junta General y la Junta de Gobierno de las CCRR son recurribles en recurso de alzada ante el Organismo de Cuenca, y por desestimación del mismo, cabe interponer el recurso contencioso-administrativo.

Por otro lado, contra los fallos del Jurado de Riegos, institución que será posteriormente explicada, cabría interponer el recurso de reposición, recogido en los artículos 84.6 TRLA y 227 RDPH.⁷

En segundo lugar, las CCR tienen carácter público, en concreto administrativo.

Cabe destacar que la naturaleza de las CCRR es pública y no privada, es decir, son personas de Derecho público. Esto se demuestra en que las juntas y los sindicatos no se consideran asociaciones particulares, sino que son cuerpos que ejercen funciones públicas referentes al reparto y policía de las aguas. Por lo tanto, cabría afirmar que su carácter público se debe a la finalidad que persiguen las CCRR, que consiste en el buen aprovechamiento y distribución de las aguas públicas, así como intentar resolver los posibles problemas y litigios que se generan en su uso agrario.

Asimismo, fuera de la jurisdicción contencioso-administrativa, dicha personalidad pública es reconocida en la STS de 14 de marzo de 1994.⁸

La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 le reconoció el carácter de entidades administrativas en su artículo 74.1, que establecía lo siguiente:

«..Las Comunidades de Usuarios tienen el carácter de Corporaciones de Derecho público adscritos al Organismo de Cuenca...»

⁷ El Jurado de Riegos es el órgano judicial que impone sanciones. Su principal función es el arbitraje entre los regantes, en lo que se refiere a aprovechamiento y uso del agua de la comunidad. Recogido en los art. 223 y 224 RDPH.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 1ª, de lo Civil, 14 de marzo de 1994. Normas aplicadas art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y art. 218, 73, 74 y 113 de la Ley de Aguas 1/2001.

Por tanto, se ha mantenido por el Tribunal Supremo que las CCRR son entidades administrativas. Así pues, sus actos tienen naturaleza administrativa, pudiendo ser revisables por la jurisdicción Contencioso-administrativa. Cabe destacar que dicha naturaleza administrativa es reafirmada también por la STS de 14 de marzo de 1994, ya citada anteriormente, apoyada por la del TC de 29 de noviembre de 1988⁹ que sienta la doctrina siguiente: «...para el Tribunal Constitucional las Comunidades de Usuarios forman parte de la regulación de la organización administrativa para la gestión de los recursos hidráulicos y, como tal, la configuración de su propia Administración hidráulica se haya limitado por la competencia sobre las bases de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas que alcanza a las Corporaciones de derecho público, representativos de intereses predominantemente profesionales entre los que han de ser incluidos por propia definición legal las Comunidades de Usuarios, y por ello la de regantes...».

De tal naturaleza derivan diversas consecuencias:

En primer lugar, se entiende que los fines perseguidos por las CCRR son de carácter público.

En segundo lugar, la Ley les dota de potestades administrativas para conseguir el cumplimiento de dichos fines, concretamente les dota de la potestad reglamentaria, la ejecutiva, y finalmente la sancionadora.

En tercer lugar, todos aquellos actos que hayan sido aprobados por alguno de sus órganos también tienen el carácter de administrativos o ejecutivos, y pueden ser impugnados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por último, cabe destacar que se les puede exigir a las CCRR responsabilidad derivada del funcionamiento de sus servicios, ya sea normal o anormal, por vía de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Publico.

Como afirma Galván Escutia, las diversas funciones de las comunidades encajan en las tres modalidades en que se manifiesta toda la actividad administrativa: policía, fomento y servicio público.¹⁰

⁹ Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, del Tribunal Constitucional.

¹⁰ Galván Escutia, J, *Problemática jurídico-administrativa de las Comunidades de Regantes*, Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Sevilla, 1967

En primer lugar, la función de policía se refleja a través de un mandato u orden, ya que toda comunidad tiene a su cargo una distribución de las aguas para su aprovechamiento de forma conveniente, con la posibilidad de sancionar en caso de infringir las ordenanzas.

En cuanto a las actividades de fomento, se ejerce mediante nuevas construcciones, solicitando ayuda económica de la Administración y autorizando a los regantes a que realicen obras de mejora para facilitar el riego.

Por último, la actividad de servicio público se cumple mediante la construcción de obras hidráulicas menores, canales, acequias, balsas de regulación, y otros mecanismos para la eficaz distribución de las aguas.

Una vez explicadas las características de las CCRR, cabe definir las como «Corporaciones de Derecho Público, con derecho a utilizar un determinado caudal de aguas públicas, superficiales o subterráneas, destinadas al riego, con el fin de lograr su integro, eficaz y coordinado aprovechamiento», como explica Bolea Foradada.¹¹

También pueden ser definidas como explica Del Campo García, como una «agrupación de todos los propietarios de una zona regable, que se unen obligatoriamente por la Ley, para la administración autónoma y común de las aguas públicas, sin ánimo de lucro. Se trata pues, de una zona concreta de tierra regable, la cual disfruta de una concesión de agua para regar esa superficie de tierra».¹²

Por último, también se pronunció acerca de la definición de las CCRR Isabel Caro-Patón, que dice que «las CCRR son Corporaciones de Derecho Público que aglutinan a usuarios de aguas de una misma toma o concesiones (art. 73.1 LA) o de una unidad hidrogeológica o de un acuífero (art. 79 LA) destinadas principalmente al riego».¹³

En tercer lugar, las CCRR no son organismos autónomos de la AGE, ya que no les adscribe patrimonio alguno, ni tampoco estas tienen derecho alguno sobre sus bienes, sino que son los propios usuarios quienes impulsan ordenar su constitución y su creación.

¹¹ Bolea Foradada, J.A, *Las comunidades de regantes, tercera edición 2016*.

¹² Del Campo García, A, *Las comunidades de regantes de España y su Federación Nacional*.

¹³ Caro-Patón Carmona, I., *El Derecho a regar. entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*. Marcial Pons, Madrid, 1997.

En cuarto lugar, las CCRR son corporaciones constituidas por una colectividad de personas, es decir, una unión de carácter tanto voluntario como obligatorio, que gestionan la administración autónoma de las aguas públicas, circunstancia recogida en el artículo 81 de la Ley de Aguas y el artículo 198 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Por otra parte, el artículo 82.1 de la LA de 1985, Texto Refundido de 2001 dice que «las Comunidades de Usuarios tienen el carácter de corporaciones de Derecho Público adscritas al Organismo de Cuenca... y actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente ley, en su Reglamento y sus estatutos y ordenanzas de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común...».¹⁴

III. Régimen jurídico de las CCRR y su ordenamiento aplicable,

En primer lugar, en cuanto a la constitución de las CCRR, ésta se regula en el art. 201 RDPH, y en el art. 206 en adelante se regulan las normas sobre la constitución de las Comunidades Generales y de las Juntas Generales.

La convocatoria de la JG le corresponde a los propios usuarios o bien al Alcalde del Municipio donde se encuentre la mayor parte del aprovechamiento. En dicha JG se llevara a cabo el proyecto de Ordenanzas y se nombrará una Comisión que posteriormente será la encargada de la redacción de las Ordenanzas.

Una vez redactadas, se lleva a cabo la constitución de la Comunidad. Ésta le corresponde por resolución al Organismo de cuenca.

Es importante mencionar el art. 202 del RDPH donde se regula la posibilidad de separación de una parte de una Comunidad con el fin de constituir una nueva Comunidad, que ha de ser independiente de la anterior. Esta cuestión no debe confundirse con la posibilidad de la que goza cualquier comunero de poder separarse de su Comunidad, siempre y cuando se reúnan los requisitos previstos en el RDPH, cuestión que será analizada durante el trabajo.

¹⁴ Ley reemplazada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para que el Organismo de cuenca otorgue la autorización para esta separación es preciso que se den tres circunstancias o requisitos.

En primer lugar, deben existir varias tomas de zonas regables que sean independientes, en segundo lugar, debe existir una mayoría de votos en cuanto a la zona regable que se pretende separar y que estén garantizadas todas las deudas, y por último, es preciso que la separación se produzca como consecuencia de una circunstancia de interés para mejorar la utilización del dominio público hidráulico.

En cuanto a la extinción de una CCRR, ésta se recoge en el art. 214 RDPH en el que se enumeran una serie de causas que podrían llevar a la extinción de la misma. Entre esas causas destacan fundamentalmente las correspondientes a la pérdida del agua y también se cita que puede darse la extinción de una Comunidad cuando desaparezcan las tres cuartas partes de la misma.

Existe además, un supuesto que no conlleva la pérdida del derecho sobre el agua, se trata de la situación en la que una Comunidad se fusiona con otra.

En cuanto al ordenamiento aplicable a las CCR:

1. La ley

En lo que respecta a las CCRR, es en la LA donde se establece su estructura, competencias y potestades.¹⁵

Además de la LA, a las CCRR también les son aplicables normas como el Código Civil, las leyes del régimen jurídico y del procedimiento administrativo 39/2015 y 40/2015, leyes laborales o tributarias, como anteriormente he mencionado la LGT y el Reglamento General de Recaudación fundamentalmente.

Cabe mencionar que resultarán afectadas por las leyes emanadas de los parlamentos de las CCAA aquellas CCRR que tengan su sede en ellas y, por tanto, que ejerzan sus competencias dentro de su territorio. Ello es así porque la CE establece un marco competencia en cuanto a la gestión del agua, diferenciando en las competencias exclusivas del Estado o las de las CCAA.

Son competencias exclusivas del Estado en materia de aguas, las siguientes:

¹⁵ La primera LA fue el 3 de agosto de 1866 hasta finalmente llegar a la vigente LA de 20 de julio de 1985 de 2 de agosto, que posteriormente se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio) mediante el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social.

«Artículo 149.1.22 de la Constitución: legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (cuencas intercomunitarias) y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

Artículo 149.1.24 de la Constitución: Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

Artículo 149.1.23 de la Constitución: legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.»

Por otro lado, voy a hacer referencia al Estatuto de Autonomía de Aragón como ejemplo de las CCAA, que en su artículo 72 dispone lo siguiente « 1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia...»¹⁶

2. Los reglamentos.

Hay numerosos reglamentos que afectan a las CCRR que han sido dictados por la Administración General del Estado.

Asimismo, en el artículo 7 del RAPA se dice que «La Comunidad Autónoma que en virtud de su Estatuto de Autonomía ejerza competencia sobre el dominio público hidráulico en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio, ajustará el régimen jurídico de su administración hidráulica a las siguientes bases...»¹⁷

3. Las ordenanzas de riego.

¹⁶ Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que viene a sustituir al anterior Estatuto de 1982 y sus modificaciones de 1994 y 1996, cuyas leyes de aprobación se derogan.

¹⁷ Real Decreto 927/1988, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación, en el desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas.

Las ordenanzas son la norma institucional básica por las que se regulan las CCRR. En ellas se fijan su organización interna, así como el funcionamiento de la misma.

La potestad reglamentaria de las CCRR se encuentra en el artículo 81 de la LA.

Al tratarse de normas jurídicas de una Corporación, se entiende que únicamente producen efectos entre los miembros de la propia Comunidad.¹⁸

El RDPH en su articulado establece las condiciones obligatorias que tienen que seguir las ordenanzas para ser válidas y eficaces, concretamente en los art. 198-201.

En el art. 74.2 LA se recoge el contenido mínimo que deben establecer los Estatutos de las CCRR.

Por otra parte, cabe destacar el art 28 y 32 del MO, en el que se explicaba la cantidad de agua que le correspondía a cada uno de los partícipes, en los que se establecía que en la mayoría de las ordenanzas el reparto de agua se pondera en función de los terrenos regables que se posee, y concretamente el art. 32 del MO, establece que «ningún regante podrá, fundado en la clase de cultivo que adopte, reclamar mayor cantidad de agua o su uso por más tiempo de lo que de uno u otro proporcionalmente le corresponda por su derecho».

La forma de las ordenanzas se recoge en el art. 201 RDPH el cual establece que en la Junta general convocada para la formación de la Comunidad se redactara el proyecto de la Ordenanza y nombrara una Comisión que se encargará de elaborarlas. Una vez elaboradas se expondrán al público en el plazo de 30 días, y posteriormente se remitirá al Organismo de Cuenca.

Como establece el art. 201.7 RDPH las Confederaciones Hidrográficas comprobaran que los Estatutos se adoptan a las leyes y así podrá ser constituida la Comunidad.

4. Convenios.

Los convenios consisten en unas ordenanzas más sencillas y flexibles, pero al fin y al cabo con idénticas obligaciones. Se llevan a cabo en aquellas comunidades que, aun cumpliendo los requisitos para determinar su normativa, tienen un escaso número de usuarios.

¹⁸ Bolea Foradada, J,A, op. Cit., p.96.

Por ello, fue la orden de 6 de agosto de 1963 la que ofreció esta solución de aplicación de los convenios. En cuanto a los casos en los que se deba emplear un convenio en vez de una ordenanza, se encuentran recogidos en el artículo 203 del RDPH, que cita lo siguiente «cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen, o cuando el número de partícipes sea reducido, el régimen de la Comunidad podrá ser sustituido por el que se establezca en los convenios específicos, que deberán ser aprobados por el Organismo de Cuenca. Se aplicará, en todo caso, este artículo cuando el número de partícipes sea inferior a veinte».

5. La costumbre.

En un principio, los regantes se rigieron en normas consuetudinarias basadas en la experiencia, puesto que las CCRR no tenían ningún fundamento legal. En este aspecto cabe mencionar el Tribunal de Aguas de Valencia, que se trata de un tribunal consuetudinario y es la más antigua institución de justicia en Europa.

Cabe destacar en este caso en artículo 1.1 del Código Civil que dice que «la costumbre es fuente supletoria que solo tiene aplicación en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y resulte probada».

IV. Clases de Comunidades de regantes.

Existen diferentes circunstancias que podrían dar lugar a una clasificación de las CCRR atendiendo a diversos criterios:

1- Atendiendo a la época en la que se constituyeron pueden ser anteriores o posteriores al 3 de agosto de 1866¹⁹. Esta diferencia en el tiempo se debe a que las anteriores pueden mantener su estructura y organización basándose en el régimen tradicional, mientras que las posteriores tienen que ajustarse a lo que establece en la vigente Ley de Aguas.

¹⁹ Fecha de la primera Ley de Aguas, anteriormente citada.

2- En función de su origen pueden ser voluntarias o forzosas. Cabe destacar que, aun existiendo el principio básico de la libre asociación²⁰, en ocasiones se puede darse una impulsora actuación subsidiaria, por lo que puede imponerse la constitución de distintos tipos de comunidades cuando lo exija el interés general, en defecto de iniciativa lo de los usuarios del Organismo de Cuenca.

3- Atendiendo al número de usuarios que formen la comunidad de regantes, aquellas que tengan un número "normal" se rigen por Ordenanzas, mientras que aquellas Comunidades que posean un número reducido o escaso de usuarios que formen la misma, se registrarán por convenios, que se trata de ordenanzas más sencillas y flexibles, pero con las mismas obligaciones. Como he mencionado anteriormente, se rigen por Convenios aquellas Comunidades de Regantes que tengan un número inferior a 20 partícipes en su Comunidad, mientras que aquellas que posean un número superior a 20 partícipes se registrarán por Ordenanzas.²¹

4- En razón de la procedencia del agua que empleen, que puede ser subterránea superficial. Cabe destacar también la posibilidad de que una Comunidad utilice ambas de forma conjunta, como se determina en los artículos 81 y 88 LA.

5- Finalmente, en función de que las aguas sean públicas o privadas, se diferencian entre las CCRR propiamente dichas y las agrupaciones de regantes respectivamente.

Además, en la LA se regulan varios tipos de Comunidades de Usuarios y varios criterios de clasificación.

La primera distinción parte del destino de sus aguas, es decir, que se denominaran CR cuando el destino de las aguas fuere para el riego principalmente, mientras que si se caracterizan por el aprovechamiento colectivo conforme al art. 73.1 LA reciben el nombre de Comunidad de Usuarios.

Con carácter general, se pueden apreciar dos grandes criterios diferenciadores en la LA.

Por un lado, pueden existir Comunidades obligatorias por disposición legal y las Comunidades potestativas, que son aquellas impuestas en función de la discrecionalidad de las Administraciones hidráulicas.

²⁰ Conforme al art. 22 CE, que recoge el derecho federal de asociación.

²¹ Artículo 203 RDPH.

Las obligatorias por disposición legal son constituidas siempre y cuando se den los requisitos recogidos en la LA (20 regantes y 200 hectáreas regables), mientras que las potestativas debían constituirse cuando se estime necesario por parte de la Administración, es decir, «cuando lo exigiesen necesarios los intereses locales de la agricultura», art. 228 LA.

De otro lado, nos encontramos con las Comunidades de primer grado y las de segundo grado. Las Comunidades de primer grado son aquellas que directamente agrupan a los regantes o comuneros, mientras que las de segundo grado son aquéllas que surgen de la asociación de unas comunidades con otras, o de estas con usuarios individuales.

Dentro de las de primer grado se encuentran también las denominadas CR menores, a las que se refiere el art. 73.5 LA, que se caracterizan por regirse mediante un convenio en vez de una ordenanza y por poseer un número reducido de miembros pertenecientes a las Comunidad, concretamente un número inferior a veinte.

Entre las Comunidades de segundo grado podemos encontrar a las Comunidades Generales y a las Juntas Centrales de Usuarios, recogidas en el art. 73.2 y 73.3 LA respectivamente.

Estatutos:

En este apartado voy a hacer una breve exposición y diferenciación con tres ejemplos reales de estatutos de CCRR.

Las Comunidades seleccionadas son: la de Garrapinillos, la de Jarandín y la de Quinto de Ebro.

En primer lugar voy a hablar de la Comunidad de Regantes de Garrapinillos. Sus ordenanzas y reglamentos han sido aprobados por la C.H.E, con fecha de 15 de noviembre de 1991.

En su artículo 4 expone que dispone de 3.931 hectáreas que comprende su término.

Al disponer de ordenanzas se entiende que se trata de una comunidad que cuenta con un número superior a veinte comuneros, conforme al artículo 203 RDPH.

Por otra parte, debido al destino de sus aguas se denominaran CR cuando este fuere para el riego principalmente, mientras que si se caracterizan por el aprovechamiento colectivo conforme al art. 73.1 LA recibe el nombre de Comunidad de Usuarios, por lo que se trata de una CR.

En segundo lugar, los propietarios que poseen terrenos en el término de Jarandín de Zaragoza se rigen por sus estatutos y por la Ley de Aguas de 1985 y su Reglamento de 1986.

En su artículo 4 dice que la Comunidad tiene derecho al uso de las aguas de los terrenos comprendidos en 122 hectáreas, 38 áreas y 30 centiáreas, por lo que se trata de una Comunidad de pequeño tamaño en comparación, por ejemplo, con la CRG.

Así mismo, esta Comunidad también se rige por ordenanzas y no por convenios, por lo que está comprendida por un número superior a veinte comuneros.

En tercer lugar, voy a hablar de la Comunidad “La Loma” de Quinto de Ebro.

Sus ordenanzas y Reglamento de la Comunidad de Regantes fueron aprobados por orden Ministerial de 31 de octubre de 1984. Esta comunidad fue aprobada el 4 de julio de 1991 adaptada a la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 y el RDPH de 11 de abril de 1986.

Dispone de su aprovechamiento en riego del caudal de agua de 1.542,60 lts/seg.

Como ocurre con las dos comunidades mencionada anteriormente, también se rige por ordenanzas, por lo que su comunidad se compone de más de veinte comuneros.

V. Composición de la Comunidad de Regantes.

La organización interna de las CCRR ha de ser democrática, como se recoge en el art. 11 del MO.

La Ley de Aguas de 1879 definió la estructura de las Comunidades de Regantes, estructurándolas en tres órganos: la Junta General, el Sindicato y Jurado de Riegos.

La Real Orden de 1884²² incorporó un nuevo órgano a la composición de las CCRR, se trata del Presidente de la Comunidad que es independiente al de los demás órganos.

En cuanto a la Ley de Aguas vigente, su artículo 84 establece que toda CR ha de tener una Asamblea o Junta General, una Junta de Gobierno y uno o varios Jurados de Riegos.

²² Orden por la que se actualiza la Real Orden de 25 de junio de 1884, que aprueba la instrucción para formar y tramitar las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades de Regantes.

En primer lugar, nos encontramos con la Asamblea General,² o también conocida como Junta General. Se trata del supremo órgano de cualquier comunidad. Esta JG, está integrada por todos los comuneros que formen parte de la Comunidad. En cuanto a los comuneros o partícipes de la misma, cabe destacar que todos ellos tienen derecho a voz, sin embargo, no todos ellos gozan del ejercicio del derecho a voto de igual manera, ya que se trata de un voto proporcional en relación a la tierra regable y no igualitario. En cuanto a las funciones que le competen, se recogen en el artículo 216 RDPH, entre las que destacan la elección de representantes para el sindicato de riegos, la aprobación los planes de gestión, la redacción de las Ordenanzas y los Reglamentos, la aprobación los presupuestos...

El segundo órgano que aparece en la estructura es la Junta de Gobierno o Sindicato de Riegos. Se trata de un órgano ejecutivo al que le corresponde la ejecución de las ordenanzas y de todos los acuerdos que sean adoptados por la Junta general.²³ Este se compone de un presidente y una serie de Vocales, en función de lo que se disponga en las Ordenanzas o Reglamentos de cada Comunidad. La función principal de este órgano es la supervisión de aquellos trabajos que hayan sido aprobados por la Asamblea y su ejecución.

En cuanto al presidente, es designado conforme a lo que se disponga en sus reglamentos, y en defecto de ellos, será propuesto por los vocales por mayoría de votos. De igual modo se procederá a la designación de un vicepresidente, regulado en el artículo 219 RDPH: «El Presidente de la Junta de Gobierno será designado de acuerdo con lo dispuesto en los Estatutos u Ordenanzas y, en su defecto, entre los Vocales de dicha Junta por mayoría de votos. Por el mismo procedimiento se designará un Vicepresidente, a quien corresponderán las funciones del Presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad».

En cuanto a los vocales, han de reunir una serie de requisitos para poder ejercer dicha función, entre las que destaca: ser mayor de edad, no estar procesado criminalmente o tener participación en dicha Comunidad.

²³ Bolea Foradada, J,A, op. Cit., pp 233 y 296.

Las atribuciones y competencias que le corresponden a la Junta de Gobierno se encuentran recogidas en el artículo 220 RDPH.

Por último, el tercer órgano es el Jurado de Riegos, también conocido como el órgano que impone las sanciones, y su función consiste en el arbitraje de los comuneros en cuanto al uso y aprovechamiento de las aguas. De igual modo, este órgano está compuesto por un presidente, vocales y un secretario (art. 224 RDPH).

Las atribuciones que le competen se recogen en el artículo 223 RDPH que dispone lo siguiente: «Al Jurado corresponde conocer en las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción».

Cabe destacar que los fallos del Jurado pueden llegar a ser recurridos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativo. Existe una excepción a dicha afirmación, concretamente por el Tribunal de Aguas de Valencia²⁴ y del Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia²⁵. A estos dos tribunales se les reconoce carácter jurisdiccional o judicial, debido a la STC de 12 de junio de 2004.

VI. **Problemas jurídicos actuales:**

1. **Baja o separación del miembro de la Comunidad de Regantes.**

Uno de los problemas actuales más destacados es la baja o separación de un regante de la Comunidad. Un ejemplo de este problema se muestra en una crónica llamada «Regantes contra su voluntad» en el Diario *Las Provincias*, del día 23 de noviembre de

²⁴ Institución de justicia encargada de dirimir los conflictos derivados del uso y aprovechamientos del agua de riego entre los agricultores de las CR de las acequias que forman parte de él.

²⁵ Tribunal consuetudinario que está encargado de dirimir los conflictos de riego en la Huerta de Murcia.

2011, donde se relata la historia de un comunero ante la dificultad de querer darse de baja de una C.R.²⁶

Históricamente, concretamente en la antigua Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 era muy complicado separarse de una Comunidad de Regantes. En dicha ley se establecía que «...ningún regante que forme parte de la Comunidad podrá separarse de ella sin renunciar antes al aprovechamiento de las aguas que la misma utiliza...».

Esta cuestión resulta muy compleja debido a su escasa regulación. Al no existir una regulación detallada de la cuestión, se aplica el TRLA en sus artículos 81.1 y 82.2 y en el RDPH en el artículo 212.4. En el citado artículo 81.1 se establece la obligación de constituir y permanecer en la CR a todos los titulares y usuarios, y por otra parte, en el artículo 82.2 se les reconoce el carácter de corporación de derecho público, por lo que igualmente lleva aparejada la obligatoriedad de permanencia en la CR.

También aparece regulada esta cuestión en los propios estatutos de las CR. Por ejemplo, en el artículo 6 de la CR de Garrapinillos dispone que «ningún regante que forme parte de la Comunidad podrá separarse de ella sin renunciar antes, por completo, al aprovechamiento de las aguas que la misma utiliza, a no ser que su heredad o heredades se hallen comprendidas en la excepción del artículo 51 de la LA.»²⁷

De igual modo, la cuestión se recoge en el artículo 7 de las Ordenanzas de la Comunidad de Jarandín, que dice que «para separarse de la Comunidad será requisito indispensable renunciar al derecho de riego y comunicar esta decisión a la Comunidad de forma fehaciente»

Esta permanencia del comunero en una CR que se cita en los anteriores artículos se debe a que dejar al arbitrio y voluntad subjetiva de un comunero impediría llegar a cumplir sus fines. En este sentido, cabe citar la Sentencia de lo Contencioso

²⁶ Es la historia de un propietario de unos terrenos que eran agrícolas y hoy son urbanizables y no puede convencer a una Comunidad de Regantes para que los quite de sus componentes. Expresamente se dice que «Resulta que si usted quiere darse de baja de donde trabaja, del sindicato, de donde vive, de la falla de la esquina, del club de tenis donde, un suponer, le pega a la raqueta, o incluso de su contrato matrimonial, acude a donde debe y lo materializa en un periquete. Pero no de una comunidad de regantes. La legislación sobre la materia establece un requisito esencial: que la otra parte le acepte la baja. Y claro, entre cobrar más o menos, algunos eligen recaudar más, y no se la aceptan.»

²⁷ «En este caso, se instruirá, a su instancia, el oportuno expediente en la Jefatura de Aguas de la Cuenca del Ebro, en el que se expongan las razones o motivos de la separación....»

Administrativo del TS, Sala 3º, de 31 de octubre de 2000, en la que se establece lo siguiente: «La pertenencia a la Comunidad de Regantes por parte de los propietarios que se benefician de obras e instalaciones públicas y comunes es obligatoria, pues si se dejase al puro arbitrio de cada interesado la pertenencia a ella, la viabilidad de la Comunidad, la rentabilidad del sistema y su amortización sería ilusoria».

Como se ha mencionado anteriormente, el RDPH también se ha pronunciado acerca de la baja o separación de un comunero de su Comunidad, recogido en el artículo 212.4, que establece que «ningún miembro de la comunidad podrá separarse de ella sin renunciar al aprovechamiento de las aguas y cumplir las obligaciones que con la misma hubieran contraído», y concretando las condiciones que lo posibilitan. A su vez establece la obligación que tienen los comuneros de pagar las cuotas correspondientes a todos los terrenos incluidos en la zona regable, recogido en el artículo 212.2 que explica que «En las concesiones de aprovechamientos colectivos para riego, todos los terrenos comprendidos en el plano general aprobado quedaran sujetos al pago de las obligaciones aunque los propietarios rehúsen el agua». En este aspecto cabe destacar una sentencia, que será desarrollada y explicada posteriormente, del TSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 2ª.²⁸

Dejando a un lado el carácter de la obligatoriedad, existen supuestos en ciertas ocasiones en los que se puede permitir la baja de un comunero de una Comunidad de Regantes. Dicha baja se debe conceder en las siguientes ocasiones²⁹:

- i. Cuando se da una imposibilidad total y definitiva del riego.
- ii. Cuando se da imposibilidad del aprovechamiento agrícola.
- iii. Cuando resulte antieconómico y pueda generar un desplazamiento patrimonial.

En cuanto al trámite de la baja del comunero, se entiende que se debe renunciar completamente al aprovechamiento de las aguas de dicha Comunidad, debido a que «podrían verse afectados terceros de buena fe al comprar una parcela con derechos

²⁸ Tribunal Superior de Justicia de Aragón, 28 de octubre de 2015. Recurso nº 292 de 2014, Procedimiento ordinario 292/2014 C.

²⁹ Art. 212.4 RDPH.

aparentes de riego al estar en una zona regable de una Comunidad y luego que no fuera así por haber obtenido la baja». Esta renuncia ha de tener carácter irrevocable, ser expresa y realizarse por escrito. Por todo ello, la renuncia debe hacerse de forma fehaciente, y para que pueda tener efectos a terceros. En este sentido, cabe destacar la Sentencia del TSJ de la Comunidad de Valencia de 28 de octubre de 1999.³⁰

Otro de los requisitos recogidos en el art. 212.4 RDPH se consiste en «...estar al corriente de las obligaciones contraídas», es decir, tanto las económicas consistentes en cuotas, cánones o tarifas, como las amortizaciones por inversiones que estén pendientes.

Cabe destacar una serie de sentencias del TSJ de Aragón de 11 de mayo, 18 de mayo y 13 de julio de 2011 respectivamente. Todas ellas concluyen con el mismo resultado, que consiste en que para que un comunero pueda proceder a la separación de una CR basta con que acredite que ha cumplido los requisitos recogidos en el art 212.4 del RDPH, sin necesidad de que concurra igualmente imposibilidad física o económica del riego.

Por otra parte vamos a ver las conclusiones a las que llegan una serie de autores que analizan esta cuestión. Entre todos ellos se llega a la conclusión de que todo comunero tiene derecho a su separación siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, pero hay divergencia en cuanto a determinar con exactitud cuáles deben ser esos requisitos.

El primer autor es Bolea Foradada³¹, el cual enumera que la pérdida de la condición de miembro se produce o bien por la extinción de la persona o bien por la transmisión de una finca incluida en la CR. Además, añade que no se podrá separar ningún miembro sin renunciar al aprovechamiento de las aguas, recogido en el artículo 6 MO³², y 212.4 RDPH.

³⁰ STSJ de la Comunidad de Valencia de 1999, “En cuanto a la forma en que deben llevarse a cabo la renuncia, no puede entenderse exigible el documento público y su inscripción en el Registro de la Propiedad por ser formalidades no exigidas en el art 212.4 RDPH, ni tratarse de un supuesto que quede comprendido en el art 1280 CC que establece que los actos deben constar obligatoriamente en documento público”

³¹ Bolea Foradada, J.A., *Las comunidades de regantes*, 1ª ed., Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998, págs. 124 y 125.

³² Modelo de Ordenanzas de Comunidades, aprobado por Real Orden de 25 de junio de 1884.

El segundo autor es Arrieta Álvarez³³, el cual reconoce igualmente el derecho de los comuneros siempre que haya renunciado a dicho aprovechamiento, pero no detalla las condiciones de los requisitos a cumplir.

El tercer autor es Sas Llauradó³⁴, el cual se basa en el artículo 212.4 RPDH y dice que «en las concesiones de aprovechamientos colectivos para riegos, todos los terrenos comprendidos en el plano general aprobado quedaran sujetos al pago de las obligaciones aunque los propietarios rehúsen el agua». Una vez mencionado este artículo, lo pone en relación con el apartado 4 del mismo, el cual reconoce la posibilidad del comunero de separarse de una Comunidad siempre y cuando haya renunciado al aprovechamiento de las aguas.

Por último, la institución del Defensor del Pueblo³⁵ elaboró un informe acerca de esta cuestión, donde se reconoce el derecho que poseen todos los comuneros, apoyándose en el art. 212.4 RDPH y los artículos 400, 1051 y 1700 de CC, que en todos ellos se llega a la conclusión de «el derecho a separarse de las agrupaciones de que uno forma parte, bajo determinadas condiciones».

El informe citado se basa en lo resuelto por el TSJ de la Comunidad Valenciana, en una sentencia del 15 de diciembre de 2000, que a tenor del art. 212.4 RDPH llega a mencionar el art. 22.1 de la CE, en el cual se hace referencia al derecho de asociación. En conclusión, en el informe se entiende que el comunero ha de cumplir una serie de requisitos del art. 212.4 RDPH, es decir, haber renunciado del aprovechamiento de las aguas y cumplimentado con las obligaciones contraídas con la misma.

2. El precio del agua y el régimen económico-financiero del dominio público hidráulico.

³³ ARRIETA ÁLVAREZ, C., “comentario al artículo 73” en *Comentarios a la Ley de Aguas*, ARRIETA ALVAREZ, C., GONZALEZ PEREZ, J., Y TOLEDO JAUDENES, J., 1ª ed., Civitas, Madrid, 1987, pg 552.

³⁴ SAS LLAURADÓ, J.M., “Comunidades de regantes: baja o separación de comuneros” en *Anales de la Abogacía General del Estado*, Nº 2009, septiembre de 2010.

³⁵ EL DEFENSOR DEL PUEBLO, *Agua y ordenación del territorio*, Madrid, 1999 págs. 167 a 170.

El agua es gratis en el sentido del uso del recurso, sin embargo, lo que se entiende que tiene un precio es el coste del riego debido a la electricidad que se genera necesariamente debido al bombeo del agua, para la reparación de canales y acequias, al mantenimiento de gestión de la CR o a la amortización de las obras entre otros.

En la LA no se encuentra ninguna disposición en cuanto a los cánones o precios acerca de aprovechamientos de las aguas, las cuales no se han de confundir con las respectivos tarifas que pagan los regantes o comuneros a las empresas suministradoras de agua.

Por otra parte, la LA, en su título VI se refiere al régimen económico-financiero del dominio público hidráulico. En él se distingue entre diferentes tipos de cánones.

En primer lugar, el de ocupación, recogido en el art 104, en segundo lugar, el de vertidos recogido en el art 105, y por último, el canon de las obras de regulación y exacciones de explotación y conservación recogido en el art 106.

Tanto en la LA como en el RDPH se diferencia entre los cánones de regulación de las aguas (art. 292-302 RDPH) y las tarifas de utilización del agua. Esta última la pagan aquellos que aprovechan las aguas que derivan de obras hidráulica (art. 304-310 RDPH).

Por último es importante mencionar que el impago de cualquiera de los cánones anteriormente citados conlleva o bien a la suspensión o bien a la pérdida del derecho que gozan de aprovechamiento de las aguas.

3. Los medios de ejecución forzosa y la quita de aguas.

Este aspecto se recoge en los art. 75.1 y 75.4 LA, en los cuales se llega a la conclusión de que se diferencia el régimen en función de si las obligaciones son de hacer o de dar cantidades líquidas.

En primer lugar, cuando se imponga a los comuneros obligaciones de hacer, siempre y cuando no sea de carácter personalísimo, la Comunidad lo ejecutará de manera subsidiaria y exigirá el coste mediante vía de apremio.³⁶

³⁶ Como dice el art. 97.2 de la Ley 39/2015 el apremio solo servirá para exigir obligaciones pecuniarias establecidas en una norma de rango legal: es decir, las Comunidades de regantes solos pueden acudir a

Por otro lado, puede ocurrir que un comunero adeude a su Comunidad por gastos o mejoras derivado de la administración y distribución de las aguas, o en caso de que el comunero no pague las multas del Tribunal o Jurado, la LA establece que «la comunidad puede exigir su importe por la vía administrativa de apremio y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan».

Respecto a este supuesto, cabe mencionar que para el cobro de las cantidades impagadas en la LA aparece la quita de aguas.

La quita de aguas no se trata de un medio de ejecución forzosa, ya que únicamente se trata de prohibir al comunero de su derecho al agua, ni tampoco se considera como una medida sancionadora ni cautelar.³⁷

Por ello, puede definirse como un instrumento eficaz para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los comuneros, recogido en el art 75.4 LA.

4. Controles de los organismos de cuenca sobre las CCRR.

La gestión de las aguas y de los riegos está sujeta al control de las Administraciones hidráulicas, debido a que se trata de un bien demanial y de una cuestión de interés general

Existen dos tipos de controles a las CCRR, por un lado en cuanto a sus ordenanzas y actos, y por otro lado, en cuanto a la concesión.

Con respecto a las concesiones, cabe mencionar el art 75.3 LA.

Por último, en el art 213 RDPH se le otorga al Organismo de Cuenca la competencia de resolver los diferentes conflictos que surjan entre las CCRR cuando no están integradas en una Comunidad General, ni en una Junta Central de Usuario, en cuyo caso la competencia le correspondería a la Dirección General de obras hidráulicas.

5. La potestad sancionadora.

La potestad sancionadora que se les otorga a las CCRR es uno de los privilegios del Jurado de Riegos.

la vía de apremio para recaudar los conceptos expresamente previstos en la LA, Bolea Foradada, J.A, p 298

³⁷ Referencia de Caro-Patón: Para Fairén Guillén, V, PP. 307 ss., la naturaleza jurídica de la quita de aguas acordada por el Tribunal de Valencia es una medida de contenido patrimonial y valido.

Desde la implantación del MO se estableció un Jurado de Riego en cada una de las CCRR, el cual será el encargado de ejercer esta potestad. Esta implantación también lleva aparejada la exigencia de reparación de daños y perjuicios.

Cabe hacer una diferenciación en cuanto a las Comunidades cuyos Estatutos sean anteriores o posteriores a las CE. En el panorama preconstitucional, la potestad sancionadora estaba en manos de los Tribunales de aguas y sus sanciones garantizaban el reparto de las aguas. Aquellos estatutos anteriores a la CE «no es posible exigir la reserva de ley que incorpora el art. 25.1 de la CE para la habilitación de la potestad sancionadora con alcance retroactivo a disposiciones reglamentarias preconstitucionales». Por otra parte, en el panorama postconstitucional existe un problema con respecto a la legitimidad del ejercicio de la potestad sancionadora. La única previsión al respecto se recoge en el art 76.6 LA: «imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción».

Es preciso mencionar a Martín Retortillo, el cual admite la constitucionalidad de las sanciones que imponen los Jurados de las CCRR, apoyándose en tres motivos. En primer lugar, porque las CCRR crean unas relaciones de sujeción especial ya que existe una base organizativa, en segundo lugar, los comuneros se dotan de normas de conducta a sí mismos de su carácter pacticio, y por último, alude a la función que tienen las CCRR de policía de aguas, por lo que también se les encomienda la potestad sancionadora.

Otro problema que se plantea con respecto a la potestad sancionadora es si la Comunidad puede sancionar a terceros que no sean miembros de la misma, cuando estos infrinjan las ordenanzas, es decir, si las CCRR tienen la potestad de imponer sanciones no previstas por la Ley. Hay que recordar que las Comunidades son Corporaciones que ejercen potestades públicas que afecten exclusivamente a las personas que la integran, por lo que se entiende que éstas no pueden dictar ningún acto administrativo que afecte a no miembros. Por lo tanto, los regantes que no sean propietarios solo pueden aceptar el fallo de manera voluntaria. En este aspecto, cabe citar un ejemplo aportado por Caro-Patón³⁸ dice que “los arrendatarios de las tierras de

³⁸ Caro-Patón, I, *El derecho a regar*, cit

la Vega de Valencia no son regantes (porque regantes son los propietarios), pero aceptan la jurisdicción del Tribunal de las Aguas.³⁹ En este sentido, cabe entender que la competencia para imponer sanciones que se recoge en los art 76.6 LA y 223 RDPH atribuida al Jurado de la Comunidad es limitada a los comuneros.⁴⁰

6. La titularidad de las acequias.

La Ley de Aguas considera a las Comunidades de Usuarios como Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de Cuenca, como se recoge en al art 74.1 LA y en el artículo 199.1 RDPH.

Estas corporaciones se entiende que se trata de entidades de Derecho público con base privada o asociativa.

Por otra parte, las Comunidades de Usuarios ostentan la titularidad del aprovechamiento del agua que usan, concretamente, poseen un derecho de aprovechamiento privativo, el cual deriva de una concesión.

En este sentido, cabe destacar que todo aprovechamiento de aguas o actuación sobre el dominio público hidráulico, excepto en caso de usos domésticos, requiere un título habilitante.

Los dos medios de adquisición del uso privativo de las aguas que reconoce la Ley vigente son, por un lado por disposición legal, y por otro lado por concesión.

La adquisición por disposición legal se recoge en el art 54 de la LA de julio de 2001, en el que se cita que los dos únicos supuestos en los que puede adquirirse el uso privativo del agua por disposición legal son: cuando el propietario de una finca puede aprovechar las aguas pluviales, dentro de sus linderos, y por otro lado, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrá utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en si interior.

En cuanto a la concesión administrativa, de conformidad con los art 59 y 60 LA se establece, entre otros, que la concesión administrativa es el único medio de adquirir el uso privativo de las aguas, a excepción de los supuestos del art 54 LA. Esta concesión se otorga conforme a las previsiones de los planes hidrológicos, y se observará el orden

³⁹ Caro-Patón, I, hace referencia a Fairén Guillén, V, op. Cit., p 71 en *El derecho a regar*.

⁴⁰ Bolea Foradada, J,A, cit que entiende que el arrendatario está sujeto a las funciones de los Jurados de Riegos.

de preferencia, y a falta de orden rige con carácter general lo dispuesto en el art 60 LA: «1.º Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal. 2.º Regadíos y usos agrarios. 3.º Usos industriales para producción de energía eléctrica. 4.º Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores. 5.º Acuicultura. 6.º Usos recreativos. 7.º Navegación y transporte acuático. 8.º Otros aprovechamientos»

La concesión en la vigente LA de 20 de julio de 2001 mantiene la normativa de la LA de 1985, al decir en su art. 59,4 que toda concesión se otorgara conforme a las previsiones de los Planes Hidrológicos.

En la LA se recogen dos tipos de concesión, por un lado, las concesiones demaniales recogidas en el art 57 LA, y por otro lado, las concesiones en régimen de servicio público recogidas en el art 60 LA.

Con carácter general, las concesiones otorgan derechos de aprovechamiento.

En las concesiones de aguas para riego existen dos partes o sujetos, por un lado la Administración competente, la cual depende en función de la naturaleza de las aguas. Si las aguas discurren por más de una CA, la concesión la otorga el Presidente de la C.H (el organismo de Cuenca, más bien), mientras que las aguas intracomunitarias la competencia se rige por las normas de cada CA. Por otro lado se encuentra el concesionario, que normalmente es el propietario de las fincas regables. ⁴¹

Por lo tanto, cuando por dicha concesión una CR posea el aprovechamiento de las aguas, se entiende que explotan un patrimonio de dominio público, mientras que en otras ocasiones puede ocurrir que tengan un patrimonio de dominio privado. Esto es cuando, en vez de poseer el derecho del aprovechamiento de las aguas por una concesión, lo poseen por disposición legal o por título privado al amparo de las excepciones de la Ley de Aguas.

⁴¹ “Las reservas demaniales” RAP núm. 4, 1951, p 76. Es preciso mencionar que los usos por parte del Estado o de las CCAA no requieren de una concesión, sino que basta con una autorización especial en concepto de reserva demanial.

La LA de 1985 declaró que no podrá adquirirse por prescripción el derecho al uso privativo del dominio público hidráulico, art 50.2. No obstante, reconoce la eficacia de los aprovechamientos de aguas publicas adquiridas por prescripción conforme a la normativa derogada equiparándolas a lo obtenido por concesión administrativa, reconociendo a unos y otros el derecho a disfrutarlo, de acuerdo con el contenido de sus títulos con un plazo máximo de 75 años (STS de 27 de septiembre y 10 de octubre de 1996).

Dicha prohibición de la prescripción contenida en la LA de 1985 queda reiterada por la vigente LA 2001 en sus artículos 52.2 y Disposición transitoria primera a quinta.

Las CCRR poseen la competencia para determinar y actuar acerca de los sistemas de riegos y acerca de la técnica del aprovechamiento de las aguas.

En cuanto a las obras que forman parte del aprovechamiento, su titularidad viene definida en función del título que las faculden. Entre los diversos títulos, cabe destacar la donación, la usucapión, el derecho de servidumbre, entre otros.⁴²

Existen numerosos problemas de las obras hidráulicas y de los fondos regables. La Comunidad tiene diversas obras de producción y distribución de las aguas, como las presas, canalizaciones y redes de acequias, aunque es preciso destacar que no todas las obras hidráulicas pertenecen a la Comunidad.

De los art. 78 LA y 339 CC se llega a la conclusión de que existen dos requisitos para discernir cuándo es pública una obra hidráulica: en primer lugar, cuando las obras sean de uso y aprovechamiento de las aguas, y en segundo lugar, cuando no haya título expreso de titularidad privada de las obras.

Por lo tanto, aplicándolo en sentido opuesto, cabría decir que pertenecen a las CCRR las obras que no sean de uso y aprovechamiento general y aquellas que aun siéndolo, pertenezcan a la CR porque no exista un título expreso que demuestre lo contrario.

En este sentido, Bolea Foradada explica que la zona regable es uno de los elementos reales de la Comunidad. Sin embargo, Caro-Patón considera que «cada uno de los comuneros sigue siendo propietario de su finca, individualmente considerada. La única

⁴² Por último, cabe mencionar que dicho derecho de servidumbre, por imperativo de lo dispuesto en el CC, en sus artículos 561 y 537, se entiende que la servidumbre de acueducto es continua y aparente, y que se puede conducir a la adquisición de la misma por prescripción.

relación de la Comunidad con la zona regable deriva de que es el ámbito territorial en el que ejerce sus competencias, pero el territorio opera de la misma forma que con las demás Corporaciones públicas de naturaleza sectorial». ⁴³

VII. Análisis de casos reales:

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso Administrativo

Sección 2ª, Recurso número 292 de 2014.

En primer lugar, como parte actora en esta sentencia actuaba la Comunidad de Regantes de Garrapinillos, en adelante CRG, y como la parte demandada la Confederación Hidrográfica del Ebro, en adelante C.H.E.

Este recurso tiene como objeto la impugnación de la resolución de la C.H.E 5 de mayo de 2014, en la cual se estimaba un recurso de alzada interpuesto por X contra el acuerdo adoptado por la CRG que denegaba la baja solicitada por una comunera como miembro de la citada CR. Dicha comunera accedió a la baja el día 17 de enero de 2013.

En cuanto a los antecedentes de hecho:

En primer lugar, la CRG interpuso un recurso contencioso administrativo contra la resolución citada anteriormente, en la que se estimaba un recurso de alzada interpuesto por X, y por ello, la parte actora solicita que se anule la resolución y se estime el recurso en cuestión.

En segundo lugar, la C.H.E solicitó que se desestimara el presente recurso.

En cuanto a los fundamentos de derecho:

La cuestión objeto del recurso se refiere a la resolución dictada en cuanto a la baja o separación de un miembro de su Comunidad de Regantes. En dicha resolución se manifiesta que la baja reunía todos los requisitos que se exigen en el artículo 212.4 del RDPH para proceder a la misma, entre los que destacan, en primer lugar, la renuncia al aprovechamiento de las aguas, y en segundo lugar, el cumplimiento de las obligaciones que tuviera con la Comunidad.

⁴³ Caro-Patón Carmona, I, *El derecho a regar*. PP. 159

En este aspecto, la CRG menciona la obligación de permanencia que tiene un miembro con respecto de su comunidad, alegando que en caso de separarse, resultaría contraria a la viabilidad de las comunidades, ya que no podrían cumplir sus fines.

Con respecto al citado artículo, la parte demandante alega que, en primer lugar, no es cierta la renuncia de la comunera en cuanto al aprovechamiento de las aguas, y en segundo lugar, critica la fecha de baja de la comunera del día 17 de enero de 2013, ya que la resolución administrativa se llevó a cabo en mayo de 2014.

En cuanto a la renuncia al aprovechamiento de las aguas, ésta consta expresamente, alegándose que se trataba de una entrega posterior a tal renuncia. En este aspecto, se razonó de acuerdo a la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, de 3 de marzo de 2009, Sección Tercera, que decía lo siguiente: «en todo caso, si se probara la obtención indebida de caudales de agua proveniente de la Comunidad, se podrán ejercitar las acciones conducentes a impedir tal utilización y al resarcimiento por tal uso, pero no obligar coactivamente a la pertinencia a la Comunidad si, insistimos cumple los requisitos de renuncia y pago de los gastos correspondientes».

En el mismo sentido se menciona la sentencia de la Sección 3ª de Refuerzo de la Sala de 3 de marzo, la cual lleva a concluir que efectivamente la comunera X si cumplía con los requisitos exigidos en el RDPH. En dicha sentencia se razonaba lo siguiente: «En la Ley de 1985, como en la vigente, nada se establece específicamente sobre la posibilidad de un comunero de separarse, pero si lo hace de forma concreta en el RDPH en el precepto citado, conforme al cual si se cumplen los requisitos previstos en el deberá accederse a la separación. Así lo ha resuelto, por ejemplo la STS, Sala 3ª, Sección 5ª de 10 de noviembre de 2006»⁴⁴.

En cuanto a la fecha de la baja se establece correctamente efectuada porque fue en ese momento cuando manifestó la voluntad de la renuncia del aprovechamiento de las aguas y debió ser respetado en ese mismo momento por la CRG.

Finalmente la Sala desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por la CRG contra la resolución citada anteriormente.

Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Zaragoza. Procedimiento ordinario 00011202/2014.

En primer lugar, las partes en este proceso son por un lado el Abogado del Estado, en representación de la C.H.E, que actúa como parte demandante, y de otro lado, la Comunidad de Regantes de Garrapinillos, en adelante CRG, que actúa como demandado.

El objeto del procedimiento es la solicitud de la CHE de que se declare que el Estado es el propietario de una serie de parcelas, debido a que pertenecen a diversos tramos de la Acequia de San Miguel, las cuales aparecen a nombre de la CRG.

Por otra parte, la CRG se opone a la demanda solicitando se desestime la misma y no se le reconozca el dominio de las fincas a la C.H.E.

En cuanto a los fundamentos de derecho:

La C.H.E interpone la demanda por el dominio de cinco parcelas de diversos tramos de la Acequia de San Miguel, la cual se encuentra dentro del inventario de la Confederación Hidrográfica del Ebro, y dirige la misma contra la CRG debido a que las parcelas figuran a su nombre en el Catastro a pesar de ser propiedad del Estado por tratarse de un bien de dominio y uso público

En cambio, la CRG alega que el Estado no tiene el título de dominio de las parcelas.

A este respecto el TS se ha pronunciado anteriormente en muchas ocasiones y se entiende que el título adquisitivo de propiedad no se trata de un requisito para poder ejercitar las acciones declarativas y las acciones reivindicativas, sino que es suficiente la prueba de la propiedad de la cosa.

Por ello, la C.H.E justifica su dominio debido a que se trata de tramos de dicha acequia, la cual constituye «una acequia madre» del Canal Imperial de Aragón, ya que deriva directamente de ella.

Lo descrito anteriormente se basa en los artículos 2 y 3 del Reglamento para el Aprovechamiento del Canal Imperial⁴⁵, aprobado por la Orden del Ministerio de Fomento de 30 de octubre de 1809. En dicho artículo se dice lo siguiente «...son propiedad del Estado las acequias, los brazales y cauces de desagüe, ya estén administrados por el mismo canal...».

En cuanto al fallo, finalmente se declara que el Estado sí es el propietario de las parcelas objeto del litigio.

Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Zaragoza. Recurso contencioso-administrativo número 218 del año 2015.

Este problema refleja algunos de los problemas que surgen entre particulares, y no en las CCRR en general. Se trata de un recurso contencioso-administrativo en el cual actúan por un parte, doña X como parte actora, y por otro lado, las partes demandadas son la CRG y la C.H.E.

El objeto del presente recurso es la impugnación de la resolución del Presidente de la CHE de 7 de junio de 2015 por la que se desestima un recurso de alzada contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la CRG en la cual se deniega la solicitud de la tala de árboles.

En primer lugar, la parte actora interpone el presente recurso contra la resolución dictada anteriormente. Ésta sostiene que junto a su propiedad discurre una hijuela propiedad de la CRG de la cual ella también forma parte.

Se alega por parte de la demandante el deficiente estado de conservación de los referidos árboles y la peligrosidad que generan los mismos, habiendo producido ya algunos daños. En la fundamentación se aluden a los art. 82.2 LA, 200.1 RDPH, 392 y 395 del CC, y el art. 23 de las Ordenanzas de la CRG.

Tanto la CHE como la CRG rechazan el recurso alegando que en primer lugar, entre la propiedad de la demandante y los arboles referidos hay una gran distancia, y que por otra parte, dichos árboles no pertenecen a la CRG.

Por último añaden que la conservaciones refiere a las acequias madres, y por tanto no a las hijuelas, por lo que es de su exclusiva responsabilidad mantener su conservación.

Finalmente, en cuanto al fallo, la sala desestima el recurso y se le impone el pago de las costas procesales.

VIII. Conclusiones.

A modo de conclusión, las CCRR, como he mencionado durante el trabajo «son corporaciones de Derecho Público, con derecho a utilizar un determinado caudal de aguas públicas, superficiales o subterráneas, destinadas al riego, con el fin de lograr su integro, eficaz y coordinado aprovechamiento»⁴⁶

Las CCRR se rigen por diversas normas: por la LA, el RDPH, el RAPA, el CC, entre otras, por reglamentos, ordenanzas de riego y finalmente por la costumbre.

En cuanto a la composición de las CCRR, estas están formadas por la Asamblea General, que se trata del órgano supremo de la comunidad y está formada por los comuneros que formen parte de la Comunidad. El segundo órgano es la Junta de Gobierno que se trata del órgano ejecutivo, y por último, el tercer órgano es el Jurado de Riegos, que es el que impone las sanciones.

Los problemas que he tratado de las CCRR son en primer lugar, la baja o separación del miembro de la CR, el precio del agua y el régimen económico financiero del dominio público hidráulico, los medios de ejecución forzosa y la quita de aguas, los controles de los organismos de cuenca sobre las CCRR, la potestad sancionadora, y por último, la titularidad de las acequias.

Para finalizar el trabajo, he realizado una breve explicación de algunos casos reales en Aragón acerca de ciertos problemas mencionados en el mismo.

IX. Bibliografía.

CARO-PATÓN CARMONA, I, *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*. Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A. Madrid 1997.

MARTIN-RETORTILLO, S, *Derecho de aguas*. Zaragoza 25-29 de mayo 1998.

SAS LLAURADÓ, J.M., “*Comunidades de regantes: baja o separación de comuneros*” en *Anales de la Abogacía General del Estado*, N° 2009, septiembre de 2010.

BOLEA FORADADA, J.A., *Las comunidades de regantes*. Tercera edición 2016.

⁴⁶ Bolea Foradada, J,A, *Las comunidades de regantes*, cit.

ARRIETA ÁLVAREZ, C., “comentario al artículo 73” en *Comentarios a la Ley de Aguas*, ARRIETA ALVAREZ, C., GONZALEZ PEREZ, J., Y TOLEDO JAUDENES, J., 1ª ed., Civitas, Madrid, 1987.

DEL CAMPO GARCIA, A, *Las comunidades de regantes de España y su Federación Nacional*.

VICENTE L. MONTÉS. 1º ponencia. *La propiedad de los cauces de las Comunidades de Regantes*. Castellón del 14 al 18 de junio de 1994.

Legislación:

- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de aguas.
- Ordenanzas y Reglamentos de la Junta de Gobierno y Jurado de riegos de la Comunidad de Regantes de Garrapinillos, año 1992.
- Real Decreto 638/2016, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Publico Hidráulico.
- Código Civil.
- Real decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la planificación hidrológica. (R.A.P.A).
- Estatuto de Autonomía de Aragón, LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Recursos en internet:

<https://www.iagua.es/blogs/mariano-soto-garcia/comunidades-regantes-apuesta-regadio-inteligente>

<http://hispagua.cedex.es/instituciones/distribucion>

http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/introduccion.html#introduction

http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/canon_aragon.pdf

http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/precios_costes_servicios_%20agua.pdf

https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=&comunidades+de+regantes&inicio=241

www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_Agri/Agri_2008_905_260_264.pdf

http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r060_02.pdf

[file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Dialnet-ElTralloSistemaTradicionalDeRepartoDelAguaEntreCom-2244298%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Dialnet-ElTralloSistemaTradicionalDeRepartoDelAguaEntreCom-2244298%20(1).pdf)

http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reea/r175_07.pdf

http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reas/r167_07.pdf