

**NATURALEZA JURIDICA  
DE LAS COMUNIDADES DE  
REGANTES Y DEMAS  
USUARIOS DEL AGUA**

*Discurso leído el día 15 de Noviembre de 1991,  
en el acto de recepción como Académico de Número, por el*  
**EXCMO. SR. D. EMILIO PEREZ Y PEREZ**

*Y contestación del*  
**EXCMO. SR. D. EMILIO DIEZ DE REVENGA Y TORRES**



**MURCIA**  
1991







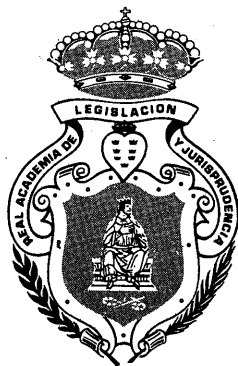
**NATURALEZA JURIDICA  
DE LAS COMUNIDADES DE  
REGANTES Y DEMAS  
USUARIOS DEL AGUA**



**NATURALEZA JURIDICA  
DE LAS COMUNIDADES DE  
REGANTES Y DEMAS  
USUARIOS DEL AGUA**

*Discurso leído el día 15 de Noviembre de 1991,  
en el acto de recepción como Académico de Número, por el  
EXCMO. SR. D. EMILIO PEREZ Y PEREZ*

*Y contestación del  
EXCMO. SR. D. EMILIO DIEZ DE REVENGA Y TORRES*



MURCIA  
1991

Copyright © 1991, by Emilio Pérez Pérez  
Depósito Legal: MU - 2.110 - 1991  
Printed in Spain - Impreso en España  
por EL TALLER. Ingramur, S.L.  
C/. Escultor Roque López, 3 y 5  
MURCIA 30008



## SUMARIO

<b>I INTRODUCCION</b> .....	13
1.— <b>Importancia histórica y actual</b> .....	13
2.— <b>Noción y configuración</b> .....	15
3.— <b>Tipos de comunidades de usuarios y de regantes</b> .....	17
3.1. <b>De primer grado</b> .....	17
3.2. <b>Comunidades generales o de segundo grado</b> .....	18
3.3. <b>Juntas centrales de usuarios</b> .....	19
<b>II NATURALEZA JURIDICA</b> .....	21
1.— <b>Comunidad de intereses</b> .....	21
2.— <b>Corporación de derecho público</b> .....	21
2.1. <b>Constitución obligatoria</b> .....	23
2.2. <b>Adecuación de las Ordenanzas y Reglamentos a las normas de la Ley de Aguas</b> .....	24
2.2.1. <b>Contenido de las ordenanzas</b> .....	26
2.2.2. <b>Trámites</b> .....	27
2.2.3. <b>Resolución del Organismo de cuenca</b> .....	29
2.3. <b>Organización</b> .....	30
2.3.1. <b>Junta General o Asamblea</b> .....	30
2.3.2. <b>Junta de Gobierno</b> .....	32
2.3.3. <b>Jurado</b> .....	33
2.4. <b>Relaciones con la Administración Pública del Agua</b> .....	36

2.4.1. Ejercicio de funciones administrativas	36
2.4.1.1. <i>Ejecutividad de los acuerdos de la comunidad. Vía de apremio</i>	36
2.4.1.2. <i>Beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbres</i> .....	38
2.4.2. Participación en los Organos colegiados de la Administración Hidráulica.....	38
2.4.3. Tutela de la Administración.....	39
2.4.3.1. <i>Realización de obras e instalaciones</i> .....	40
2.4.3.2. <i>Sustitución en algunos cometidos</i> .....	40
2.4.3.3. <i>Resolución de conflictos y recursos</i> .....	40
3.— Estructura consorcial.....	41
3.1. <i>Las comunidades de regantes y demás usuarios del agua como consorcios reales..</i>	42
3.1.1. El «intuitus rei».....	42
3.1.2. La «carga real».....	43
3.2. <i>Efectos</i> .....	44
3.2.1. Obligaciones.....	44
3.2.2. Responsabilidades y garantías.....	45
3.3. <i>Modificación</i> .....	46
3.4. <i>Extinción</i> .....	48
<b>III DERECHO COMPARADO</b> .....	51
1.— Los consorcios italianos.....	52
2.— Las Asociaciones Sindicales Francesas.....	54
<b>IV EL FUTURO DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y DEMAS USUARIOS DEL AGUA</b> .....	57

Excmo. Sr. Presidente.  
Excmos. e Ilmos. Sres.  
Sras. y Sres.

La amistad y el afecto de quienes me propusieron como candidato y la benevolencia de los demás académicos, han propiciado mi ingreso en esta Real Academia de Legislación y Jurisprudencia a la que, de otro modo, no cabía pensar que pudiera llegar a pertenecer. Por ello mis primeras muestras de agradecimiento van dirigidas hacia los Excmos. Sres. Académicos que hoy me acogen en esta docta Corporación.

Si intento encontrar algún otro motivo de mi nombramiento como académico, necesariamente he de pensar en lo que me considero profesionalmente: un funcionario con vocación universitaria.

Como funcionario, he servido sucesivamente en el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, en la Confederación Hidrográfica del Segura y en la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente, y en las tres Administraciones he tenido la suerte de compartir el trabajo con compañeros, de todos los cuerpos y escalas, de quienes he recibido inestimable ayuda y pruebas de afecto; también a ellos quiero expresarles mi sincera gratitud.

Desde que me incorporé a la Administración Pública sentí la necesidad de profundizar en el conocimiento del Derecho que fundamentalmente aplicaba y ésto me llevó a estudiar primero el Derecho Agrario y después el Derecho de Aguas. De esta aspiración proviene mi vocación universitaria que pude ver realizada cuando regresé a Murcia, en 1971, y me encontré de nuevo en la Facultad de Derecho en la que

había estudiado veinte años antes. Un síntoma de esta vocación o llamada podría ser que, normalmente, cuando pensaba en mi regreso a Murcia, solía situarme con la imaginación en el claustro de La Merced y en esa especie de Santuario del Derecho que es el Seminario de Derecho Privado, fundado por don Manuel Batlle, a quien quiero rendir memoria agradecida, así como a don Antonio Reverte Moreno, mi profesor de Derecho Civil, y a los demás profesores de la Facultad con quienes estudié los tres últimos cursos de la Licenciatura como alumno oficial, ya que los dos primeros tuve que prepararlos como alumno libre mientras trabajaba dando clases; gracias a la generosa ayuda económica que recibí, durante el tercer curso, de una persona a quien debo un reconocimiento muy especial, Don Vicente Martínez Morellá —que apoyó también a otros muchos estudiantes carentes de medios—, pude ser alumno oficial, conseguir así mejores notas y lograr una beca que me permitió terminar mis estudios sin agobios económicos. Al regresar a la Facultad, ya en 1971, fui acogido por los nuevos profesores incorporados a ese Seminario de Derecho Privado en el que yo casi soñaba estando lejos, y en su Biblioteca, así como en la de Derecho Administrativo y, últimamente, en el Instituto Universitario del Agua, he encontrado los medios necesarios para poder llevar a cabo mi modesta investigación jurídica. Gracias también a todos los compañeros de la Facultad de Derecho que me han ayudado durante estos últimos veinte años.

Y, muy en particular, mi agradecimiento emocionado va dirigido hacia tres personas que han sido como *condictio sine qua non* para que pudiera realizar los trabajos de investigación jurídica que posiblemente hayan motivado mi designación como miembro de número de esta Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Me refiero a mi esposa y a dos auténticos maestros de Derecho que he tenido la suerte de encontrarme en dos etapas distantes de mi vida. Mi mujer ha sido partícipe de cada uno de mis trabajos, animándome continuamente a realizarlos y sintiéndose personalmente compensada con ellos de tantas renunciaciones que tuvo que hacer para asumir la mayor parte de las obligaciones familiares, permitiéndome así dedicar muchas horas al estudio. Mi maestro de juventud, Manuel González Enríquez, Notario de Madrid fallecido apenas iniciada su brillante carrera, consolidó, a lo largo de varios años de ayuda en la preparación de oposiciones, mi formación jurídica en Derecho Privado. Y mi maestro de madurez —aunque seamos casi de la misma edad—, Don Juan Roca Juan, con su creatividad y rigor intelectual, me dió confianza para emprender tareas que, sin su orientación, no hubiera podido abordar.

Permítanseme también algunas palabras de justificación del tema elegido para mi discurso de ingreso: la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes y demás usuarios del agua. La primera razón de la elección es el interés, la necesidad incluso, del regadío, para esta Región nuestra, en la que tantos agricultores de nuestras zonas de riego, pertenecientes a estas comunidades, luchan cada día por superar problemas endémicos —sobre todo, la sequía— y merecen por ello nuestra admiración y respeto. La segunda razón de la elección es el conocimiento, también paulatino, de la originalidad y complejidad de esta situación jurídica, peculiar de nuestro Derecho y cercana, sin embargo, a otras de diferentes países; este descubrimiento se fue produciendo, sobre todo, con motivo de la elaboración de mi tesis doctoral, al estudiar la figura de la comunidad de regantes como una de las situaciones jurídico-reales en que basé una teoría general del consorcio real, y, después, con motivo de la preparación de ponencias que presenté a diferentes Congresos y de conferencias que pronuncié en varios cursos. Me parecía sin embargo —y ésta puede ser la tercera y definitiva razón— que el tema requería una profundización y una sistematización que he intentado realizar ahora.



## I. INTRODUCCION.

### 1. Importancia histórica y actual.

Sólo cabe hacer una breve alusión a los precedentes más remotos de nuestras comunidades de regantes. La opinión más generalizada<sup>1</sup> es la de que, aunque durante la dominación romana se realizaron ya importantes obras de riego, fueron los árabes los que dieron un gran impulso a las actividades del regadío, dejando huellas en el orden técnico y en los aspectos jurídicos que no se han borrado a pesar de los años. En una gran mayoría, los regadíos heredados de los árabes se organizaron en comunidades que se gobernaban a sí mismas, aunque en algunos casos el gobierno correspondió a los Concejos Municipales y, en otros, se pasó por alternativas de autogobierno y de supeditación a la autoridad municipal.

El Real Decreto de 10 de Junio de 1847 disolvió el establecimiento conocido con el nombre de Empresa Lorca, creando para sustituir-

---

1. JORDANA DE POZAS, L., en *Organizaciones colectivas en el regadío español, Estudios de Administración Local y general*, Madrid, 1961, pág. 357, manifiesta su parecer de que desde tiempos que se remontan a la dominación visigoda, la distribución equitativa del agua, el establecimiento de normas obligatorias para todos los usuarios, la imposición y ejecución de castigos y correcciones a los que las infringían, la conservación y ampliación de las obras de riego, etc., etc, han sido facultades ejercidas con plena autonomía por los mismos regantes. También MARTIN RETORTILLO, S., en *La Ley de Aguas de 1866. Antecedentes y elaboración*, Madrid, 1963, pág. L, considera que el que a lo largo de ocho siglos se perfeccionaran los medios de aprovechamiento de los caudales de agua, en modo alguno permite atribuir la paternidad de tales sistemas a los árabes y mucho menos la de las normas que regulan tales explotaciones, y que, en tal sentido, es determinante la constatación histórica de unos sistemas de riego y de una normatividad aplicable a los mismos cuando todavía el pueblo árabe ni siquiera existía como tal. Puede verse la amplia bibliografía recogida por el propio JORDANA DE POZAS en ob. cit. y en *Ensayo de una bibliografía española de aguas y riegos*, Valencia, 1923, así como la citada por MARTIN RETORTILLO, S., en *De las Administraciones Autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960, pág. 39, y por CERDA RUIZ-FUNES, J., en su Introducción Histórico-Jurídica a las *Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia*, Murcia, 1969, págs. 5 y 6.

la un Sindicato de Riegos que fué regulado por varias disposiciones posteriores, de 1848, 1849 y 1854. Inmediatamente despues se dictan numerosas Reales Ordenes aprobando los respectivos Reglamentos de otros muchos Sindicatos de Riegos, como las de 30 de Junio de 1.849 para la huerta de Alicante y la acequia de Tauste y la de 19 de diciembre de 1851 para la Vega de Almería.

Por otra parte, el Real Decreto de 27 de Octubre de 1.848 declaró subsistentes los Juzgados privativos de riego de Valencia, Murcia y cualesquiera otros ya establecidos, remitiendose, para deslindar sus competencias, a lo dispuesto para el Sindicato de Lorca en el Real Decreto de 10 de Junio de 1847, en el que se distinguieron las cuestiones de hecho que se suscitaran entre los interesados en los riegos y que serían resueltas de plano por el Tribunal de Aguas, las relativas al cumplimiento de las ordenanzas o algun acto administrativo que serían competencia del Consejo de Provincia, y las cuestiones sobre propiedad y posesión que quedaban en la jurisdicción civil. La Real Orden de 15 de Marzo de 1849 reiteró la subsistencia de los Tribunales de Aguas de Tudela y Corella, que tendrían que limitarse tambien a conocer de las cuestiones de hecho entre los inmediatamente interesados en el riego.

La mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas —decía la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1.866— exige una administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los mismos interesados, que, con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglo a Ordenanzas especiales. La Comisión cree necesario, no sólo conservar esta institución, sino ampliarla, haciéndola obligatoria, siempre que el número de regantes exceda de 50. Despues, la Ley de Aguas de 1879, en su art. 228, estableció la formación necesaria de una comunidad de regantes cuando el número de éstos llegase a 20 y no bajase de 200 el de hectáreas regables, o cuando, a juicio del Gobernador de la provincia, lo exigiesen los intereses de la agricultura.

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



## 2. Noción y configuración

Las comunidades de regantes tenían y continúan teniendo por objeto —al menos normalmente— el aprovechamiento común de aguas públicas para el riego de fincas determinadas, situadas en una zona o superficie de terreno delimitada y pertenecientes a los «comuneros». No se trata, pues, de comunidades o agrupaciones de utilización del agua solamente sino de asociaciones de cotitulares de aprovechamientos de aguas públicas y titulares de tierras a los que se han otorgado aquellos aprovechamientos para el riego conjunto y la explotación independiente de sus fincas.

A pesar de que no existía precepto alguno, en nuestro Derecho Positivo, que la reconociera expresamente, se admitía —en general— la personalidad jurídica de estas comunidades de regantes por vía de hecho, porque habían venido actuando como investidas de personalidad<sup>2</sup>, lo que implicaba afirmar que constituían algo más que una comunidad de bienes. Así decía de ellas LOPEZ DE HARO<sup>3</sup>: «Pluralidad de personas individuales, unidad de la cosa, relación de propiedad de aquéllas con ésta: las tres condiciones esenciales a la comunidad de bienes se dan en este caso, pero en relaciones orgánicas de carácter continuo que crean una modalidad constitutiva de algo especial, distinto, lo que en Derecho se llama una Entidad».

En lo que ya no estaba de acuerdo la doctrina era en el carácter público o privado de la personalidad atribuida a las comunidades de regantes, pudiendo distinguirse dos posiciones claramente diferenciadas: a) la de quienes estimaban que se trataba de verdaderas Corporaciones y, por tanto, de entidades de naturaleza pública<sup>4</sup> o, al menos,

---

2. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., *De las Administraciones Autónomas de las aguas públicas*, pág. 41, y BOLEA FORADADA, J.A., *Régimen jurídico de las comunidades de regantes*, págs. 17 y ss.

3. LOPEZ DE HARO, C., *Comunidad de regantes*, R.G.L.J., 1912, T. 121, págs. 302 y ss.

4. Era la tesis predominante, defendida por S. MARTIN-RETORTILLO (ob. cit., págs. 43 y ss.), BOLEA FORADADA (ob. cit., págs. 22 y ss.) y otros autores citados por el segundo (págs. 28 y 29); se la consideró incluso «tesis oficial» por haber sido aceptada por el I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes celebrado en Valencia en 1964, el cual (siguiendo el criterio del primer ponente, M. CLAVERO AREVALO) negó, en cambio, que fueran Organismos Autónomos de la Administración del Estado, tal como las concibió S. MARTIN-RETORTILLO (ob. cit., págs. 57 y ss.), quien modificó después su opinión adhiriéndose a la de CLAVERO (en IV Curso de Derecho Agrario, organizado por la Asociación Española de Derecho Agrario, Lecc. 16, pág. 6).

de interés público<sup>5</sup>; b) la de quienes consideraban que eran «personas jurídicas privadas, de utilidad general, con personalidad propia y perfectamente diferenciadas de las asociaciones o sociedades civiles», juzgando que el «adscribir la comunidad de regantes a la categoría de personas jurídicas públicas... sería un grave error, especialmente patentizado por la contradicción que supondría el hecho de tratarse de un ente público con finalidades exclusivamente privadas»<sup>6</sup> u opinaban que «por lo heterogéneo de sus elementos integrantes —finalidad privada, utilidad general, potestades especiales, intervención estatal y creación no siempre voluntaria, cabría pensar en la conveniencia de una regulación específica de las comunidades de regantes que las configurara como entes asociativos especiales»<sup>7</sup>.

La doctrina calificó expresamente de consorcio<sup>8</sup> a la comunidad de regantes y señaló el carácter real del vínculo que une al propietario y al fundo con la entidad, pues depende exclusivamente de ser el beneficiado uno de los usuarios comprendidos dentro del perímetro de tierras en las que tiene aplicación el riego concedido, de modo que, en cierto sentido, es la tierra misma la que da derecho al agua. De los arts. 228 y 229 de la L.a. de 1.879 se deducía la pertenencia necesaria a la comunidad de quienes tenían sus tierras dentro de la zona regable, pues únicamente podían «separarse de ella —y constituir otra nueva en su caso— los regantes cuyas heredades tomen el agua antes o despues que los de la comunidad»<sup>9</sup>.

---

5. Tesis defendida por A. GUAITA en *Naturaleza de las comunidades de regantes y sus jurados de riego* (Volumen colectivo «Homenaje al profesor Alonso Otero», Santiago de Compostela, 1981, págs. 513 y ss.) y en *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*. Madrid, 1982 y 1986, págs. 174 y ss., modificando la que sostuvo en su «Derecho Administrativo Especial», Zaragoza, 1970, Vol. V, págs. 36 á 52.

6. Ver GAY DE MONTELLA, R. y MASSO ESCOFET, C. *Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas*. Barcelona, 1949, págs. 463 y ss.

7. J. L. ESPINOSA YAÑEZ, en *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes*, Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario, Mérida (Venezuela), 1977, pág. 149.

8. GAY-MASSO, ob. cit., págs. 462 y ss., y F. LUCAS FERNANDEZ, *Relaciones asociativas no societarias en la Agricultura española*, Murcia, 1985, págs. 89 (nota 155) y 196.

9. El art. 239 de la misma Ley establecía que el cómputo de los votos para tomar deliberaciones se tenía que hacer «en proporción a la propiedad que representen los interesados», el 223 se refería a los gastos comunes que «serán sufragados por los regantes en equitativa proporción», que deberá entenderse referida «al caudal que consuman o que les corresponda, o a la extensión de la tierra que tengan derecho a regar» (art. 8 de la R.O. de 25 de Junio de 1884); y el art. 197 disponía que «todos los terrenos comprendidos en el plano general aprobado de los que puedan recibir riego, quedan sujetos, aún cuando sus dueños lo rehuyan, al pago del canon o pensión que se establezca», configurando esta obligación como una verdadera «carga real». Finalmente, en el caso de traspaso de un fundo de la zona regable, el adquirente sustituía al transmitente en la comunidad y asumía la obligación de pago de las tasas o contribuciones derivadas del riego, incluso de las atrasadas: «res transit cum onere suo». Ver en este sentido, GAY-MASSO, ob. cit. págs. 466 y ss., MARTIN-RETORTILLO, S., ob. cit., págs. 89 y ss. y GUAITA, *Derecho Administrativo. Aguas,...*, cit., pág. 178.

Estas características de las comunidades de regantes revelaban claramente su estructura consorcial. «En ellas —como decía Jerónimo GONZALEZ y MARTINEZ<sup>10</sup>— se conservan siempre los individuos con su propia personalidad y con el dominio de sus tierras. Junto a estos bienes independientes, configuran a la comunidad de regantes otros elementos comunes o pertenecientes a la comunidad: el aprovechamiento de las aguas públicas a que tenía derecho reconocido, las obras de fábrica o de tierra, principiando por las de toma de agua como las presas y bocales, con sus accesorios, y siguiendo con las de conducción y distribución, como el canal, las acequias o cauces generales con sus obras de arte, los brazales que de éstas se deriven, etc.»<sup>11</sup>. Y otro dato característico de la estructura consorcial, como la inseparabilidad de los fundos independientes y de los elementos comunes, se deducía claramente de los arts. 98 de la L.a. de 1.879 y 408 del C.c., párrafo último, al señalar que «en toda acequia o acueducto, el agua, el cauce, los cajeros y las márgenes serán considerados como parte integrante de la heredad (en este caso “heredades”) a que vayan destinadas las aguas».

### 3. Tipos de comunidades de usuarios y de regantes

La nueva Ley de Aguas de 2 de Agosto de 1985 ha extendido a todas las comunidades de usuarios de aguas los criterios que presidían hasta entonces la regulación de las de regantes. Aunque esta nueva Ley de Aguas y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico parten de considerar a la comunidad de usuarios como una figura genérica, distinguen tres supuestos claramente diferenciados:

#### 3.1. *De primer grado*

Tienen por finalidad, según expresión del propio artº 73 de la Ley, «la explotación, en régimen de autonomía interna, de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento». El R.D.P.H. las califica de

---

10. *Las aguas públicas y el Registro de la Propiedad*, en «Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho civil», T. II, Madrid, 1984, pág. 191.

11. Estos elementos, a los que se referían los arts. 2º y 3º de la R.O. de 25 de Junio de 1884, debían considerarse, en principio, como comunes o «pertenecientes a la comunidad», tal como rezaban dicho art. 2º y el párrafo último del art. 99 de la L.a. de 1879, como supuesto particular que suponía una excepción a la regla general del art. 98 y del pár. 2º del 99 de dicha L.a., reproducidos en el pár. último del art. 408 del C.c. Jerónimo GONZALEZ (op. y loc. cit.) no parecía admitir esta excepción y sostenía que, aunque las acequias de riego pueden ser comunes, «es más bien el uso lo que es común, ya que, según el art. 408 del C.c., en las acequias, los cauces y márgenes son propiedad de las tierras (sic) a que vayan destinadas las aguas, y esas tierras son particulares».

ordinarias cuando establece (artº 207,3) que en ningún caso podrá una Comunidad General intervenir en las atribuciones privativas de las «comunidades ordinarias» en ella integradas. Esta integración pone de relieve que se trata de comunidades de primer grado o nivel. Son ellas las típicas comunidades de usuarios de aguas que, cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes, recibiendo, en otro caso, el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo (artº 73,1 de la L.a.).

Estará comprendido en este tipo de comunidades ordinarias o de primer grado el supuesto a que se refiere el nº 5 del artº 73 de la Ley y el nº 1 del art. 204 R.D.P.H., o sea el que puede ser establecido, mediante convenio específico, cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen o cuando el número de partícipes sea reducido. «Se aplicará, en todo caso, este artículo, —añade el art. 203.2 del R.D.P.H.— cuando el número de partícipes sea inferior a veinte. Cualquier otro supuesto exigirá la adecuada justificación ante el Organismo de cuenca. Es condición esencial para su aprobación por el Organismo de cuenca que el convenio sea suscrito por todos los usuarios». Se alude en estos preceptos a una simplificación en los trámites de constitución de la comunidad, pensada sobre todo para el caso de reducido número de partícipes (porque resultará más fácil ponerlos directamente de acuerdo y plasmar éste en un convenio, y porque la organización posible y deseable deberá ser más sencilla) pero que no dará lugar al establecimiento de un régimen distinto al de comunidad, como podría deducirse de que el precepto hable de sustitución de aquel régimen. La estructura y naturaleza jurídica de la situación creada será esencialmente la misma, tanto si se constituye mediante la celebración de reuniones o juntas suficientemente anunciadas (procedimiento normal por el que se pretende demostrar un asentimiento mayoritario y presunto) como si se formaliza mediante contrato o convenio el consentimiento de todos los interesados en el aprovechamiento hidráulico colectivo y en el uso común de los bienes inherentes al mismo.

### **3.2. Comunidades generales o de segundo grado**

Tienen por finalidad, según el nº 2 del artº 73 de la Ley y el nº 1 del art. 204 del R.D.P.H., «la conservación y fomento de los intereses comunes» a varias comunidades de usuarios (de aguas superficiales o subterráneas). La utilización de estas aguas puede afectar a intereses que sean comunes a comunidades de usuarios ordinarias o de primer grado, las cuales podrán constituir una entidad de segundo

orden que se denominará comunidad general. Se trata de una comunidad de comunidades en la que cada una de éstas conserva su plena autonomía y su propia estructura, como explotadora del respectivo aprovechamiento hidráulico colectivo. La comunidad general no explota ningún aprovechamiento colectivo de aguas sino que se limita a conservar y fomentar los intereses comunes a las ordinarias que la han formado. Sin embargo, si explota algunas obras, instalaciones o servicios en beneficio común de las entidades que la han constituido, en este ámbito funcional su estructura será la misma que la de estas entidades de primer grado, o sea la propia de las típicas comunidades de usuarios u ordinarias.

### 3.3. *Juntas centrales de usuarios*

La finalidad de estas Juntas es, según señalan los arts. 73.3 de la L.a y 204.2 del R.D.P.H., la de «ordenar y vigilar el uso coordinado», de los aprovechamientos propios de los usuarios individuales y comunidades de usuarios (ordinarias o generales) que podrán formarlas por convenio. Su especificidad no estará en que en ellas puedan participar usuarios individuales ni en que se formalice su constitución por convenio o acuerdo, sino en la finalidad que persiguen y que es meramente la coordinación de los aprovechamientos de las personas físicas o entidades que las constituyen. La protección de derechos e intereses (coincidentes pero no comunes, sino propios de cada individuo o comunidad de usuarios ordinaria o general) frente a terceros, a la que aluden también la Ley y el R.D.P.H., al señalar la finalidad de las Juntas Centrales, tampoco puede caracterizarlas, puesto que éste es un fin genérico de cualquier entidad jurídica.

Las típicas comunidades de regantes son las ordinarias o de primer grado y a ellas nos referiremos en general en nuestra exposición.



## **II. NATURALEZA JURIDICA.**

Para un análisis completo de la figura jurídica que estudiamos es conveniente considerarla desde tres perspectivas: en su conjunto o globalidad, en su aspecto externo o formal y en su estructura interna.

### **1. Comunidad de intereses**

A pesar de la diversidad de fines de los tres tipos de comunidades de usuarios previstos en la Ley de Aguas, se da en ellas un objetivo común consistente en que promueven la gestión racional del agua, el buen orden en el uso y aprovechamiento de la misma, con la tutela de la Administración Pública del agua.

El concepto amplio de comunidad del art. 392 del Código Civil y la regulación preferente de la misma por contratos y disposiciones especiales, establecida en el propio precepto, permite ver recogida, en nuestro Derecho Positivo, la figura de la comunidad de intereses, a la que parecen referirse en particular el artº 394 (al ordenar que no se perjudique «el interés de la comunidad») y el 398 que reconoce expresamente la posible objetivación de intereses al aludir a los «que constituyan el objeto de la comunidad». La comunidad de intereses vendrá a ser el sustrato de la comunidad de bienes, de la sociedad y de otros supuestos de cotitularidad jurídico-patrimonial. Una de estas situaciones es la comunidad de regantes que, como comunidad de intereses —no de bienes— puede y debe conservar esa denominación tradicional de comunidad, de tan rico significado al ser aplicada a entidades como las de riego que analizamos.

### **2. Corporación de derecho público.**

Una característica común a las distintas comunidades de usuarios de la Ley de Aguas es la de tratarse de organizaciones que gozan de

autonomía tanto para redactar y aprobar sus estatutos u ordenanzas como para llevar a cabo la explotación de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento (artº 73.1 párr.2º y 3º). Se trata de entidades independientes de la Administración Pública, aunque tuteladas por ésta. La Ley de Aguas, en el artº 74, les reconoce el carácter de Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento.

Este carácter de Corporaciones confiere a las comunidades de usuarios la personalidad jurídica que hasta la L.a. de 1985 se reconocía solamente de hecho. Al ser calificadas de Corporaciones de Derecho Público, las comunidades de usuarios serán personas jurídicas conforme a lo dispuesto en el artº 35 del Código Civil, y su capacidad se regulará por la Ley de Aguas que las ha reconocido (artº 37 del C.c.), así como por el artº 38 y concordantes del propio Código.

Esta calificación de corporación y el consiguiente reconocimiento de personalidad jurídica parece poder extenderse a los tres tipos de comunidades de usuarios, salvo a las de primer grado constituídas por convenio específico, en las que el régimen establecido por acuerdo de un número de partícipes reducido o para un aprovechamiento cuyas circunstancias y características lo aconsejen, debe quedar reducido a regular las mutuas relaciones entre los usuarios, sin apenas organización y sin necesidad de estar revestido de personalidad moral. Tal vez sea ésto lo que la Ley ha querido decir al hablar de sustitución del régimen de comunidad por el de convenio; la comunidad —según hemos dicho— existe también en este caso; lo que no creo que exista es la Corporación de Derecho Público.

El tipo de Corporación atribuido a las comunidades de usuarios se distingue perfectamente de otros como las corporaciones profesionales. Se trata de uno de los supuestos de corporación que, como señala GARRIDO FALLA<sup>12</sup>, aparecen con gran frecuencia bajo el

---

12. *Voz Corporación*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, T. V, pág. 757, y *Tratado de Derecho Administrativo*, V. I, Madrid, 1987, págs. 326 y ss. Se tratará de corporaciones sectoriales de base privada cuya especificidad radicaré precisamente en el elemento a través del cual se verifica la «vinculación corporativa» que la comunidad de usuarios supone (la expresión es de MARTIN RETORTILLO, S., *De las Administraciones Autónomas...* cit, pág. 89). «Ese elemento —añade MARTIN-RETORTILLO— es un elemento real; esto es, el fundo o la tierra regada» —en la comunidad de regantes—. «Propiamente es la unión de éstas la que constituye el elemento básico que permite establecer la comunidad. Diríamos que la comunidad está formada y constituida de modo exclusivamente relevante por las tierras regadas. Es la tierra la que tiene derecho al riego». Como decía la STS de 31 de Octubre de 1972, «la incorporación indivi-



nombre de «comunidades», constituídas por la asociación de quienes disfrutan algo en común (pastos, tierras, etc.).

El carácter de Corporación de Derecho Público atribuido por la Ley de Aguas a las comunidades de usuarios del agua puede considerarse determinante de la regulación específica que la propia Ley establece para los aspectos de la misma que pasamos a exponer:

### 2.1. *Constitución obligatoria.*

Sólo refiriéndose a los usuarios de una misma toma o concesión, dice expresamente la Ley de Aguas, en el art<sup>o</sup> 73.1, que deberán constituirse en comunidad y, complementando y aclarando lo dispuesto en dicho art. 73.1 de la Ley, dice el art. 198.2 del R.D.P.H. que tienen la obligación de constituirse en Comunidad todos los usuarios que, de forma colectiva, utilicen la misma toma de aguas procedentes o derivadas de manantiales, pozos, corrientes naturales o canales construidos por el Estado o usen un mismo bien o conjunto de bienes de dominio público hidráulico. Si la concesión de las aguas comprendiera varias tomas, el Organismo de cuenca determinará si todos los usuarios han de integrarse en una sola Comunidad o en varias Comunidades independientes y la relación que entre ellas ha de existir. En los casos en

---

dual nace de la titularidad *ob rem* y la comunidad se concibe más como una comunidad de cosas que como una comunidad personal». La relevancia del fin público que persigue o la dificultad de obtener tal fin sin recurrir a la adscripción forzosa de los comuneros son los elementos que se han considerado imprescindibles por el T.C. (en Ss. 132 y 134/89) para justificar la exigencia de la adscripción obligatoria a una entidad corporativa distinta a un colegio profesional (respecto de éstos, el T.C. niega —Ss. 15 de Julio de 1987 y 11 de Mayo de 1989, entre otras— que la inscripción obligatoria constituya una limitación injustificada y, consiguientemente, un elemento excepcional); Silvia del SAZ, *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de Aguas)*, Madrid, 1990, págs. 148 y ss., parece considerar que esos dos elementos, del fin público perseguido y de la imposibilidad o dificultad de conseguir el fin sin la adscripción forzosa, se dan en las comunidades de usuarios, y que la identidad de régimen jurídico entre éstas y las demás Corporaciones de Derecho Público permite afirmar que se trata de una misma figura. Lo fundamental será determinar el verdadero alcance de la calificación de las comunidades de usuarios como Corporaciones de Derecho Público y a este respecto cabe hacer las siguientes precisiones: 1<sup>a</sup>) La calificación de públicas —Corporaciones de Derecho Público— atribuida a las comunidades de usuarios, no tiene un significado especial. Como criterio general, las autoadministraciones corporativas son más bien entes privados, por las siguientes razones que expone SANTAMARIA PASTOR, J.A., en *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, págs 951 y s.: los intereses cuya custodia se confía a estos entes son mayoritariamente intereses privados de sus miembros, tomados tanto singularmente cuanto como colectividad sectorial (lo único que es de interés público es la existencia misma de estas entidades, así como determinadas funciones concretas que las normas les asignan); del conjunto de sus funciones, sólo pueden considerarse como públicas una parte reducida del total que desempeñan, funciones que el Estado encomienda o delega en estos entes (p. ej. la ordenación de los aprovechamientos en las Comunidades de Regantes); el ejercicio de dichas funciones públicas encomendadas o delegadas es lo que se somete, *ratione materiae*, al Derecho Administrativo; en todo lo que no supone

que no hay una toma común, la Ley sólo establece que podrá constituirse la comunidad (arts. 82 y 83) o que el Organismo de cuenca podrá obligar a su constitución (artº 80) o requerir para la misma (artº 79). Otro tanto se establece para las Comunidades Generales y Juntas Centrales, cuya constitución es voluntaria, aunque podrá ser impuesta también por el Organismo de cuenca cuando lo exija el interés general (artº 73.4).

El criterio general de estas normas es, por tanto, que siempre que exista un aprovechamiento colectivo de aguas o un uso conjunto de otros bienes del dominio público hidráulico, deberá constituirse una comunidad de usuarios, y este criterio resulta congruente con el carácter corporativo de estas comunidades puesto que la obligatoriedad es la característica de la Corporación de Derecho Público, así como el principio general de la voluntariedad es el que debe informar las asociaciones privadas o de simple interés público<sup>13</sup>.

## 2.2. *Adecuación de las Ordenanzas y Reglamentos a las normas de la Ley de Aguas.*

Las Corporaciones son creadas o bien directamente por la Ley, caso por caso, o bien por resolución administrativa que opera en el

---

ejercicio de dichas funciones públicas concretas, estas entidades actúan con pleno sometimiento al Derecho privado. Y en concreto, en las Comunidades de Usuarios se da, más que un supuesto de autoadministración, un caso de gestión privada colectiva, forzada y forzosa, bajo la jerarquía administrativa del Organismo de cuenca que puede dar órdenes directamente vinculantes, y que resuelve los recursos de alzada contra las decisiones de la comunidad de usuarios, lo que también es propio de una relación jerárquica y no de la relación entre una Administración Pública y una Corporación (PARADA VAZQUEZ, J.R., *Derecho Administrativo (Bienes públicos y urbanismo)*. Madrid, 1988, pág. 124). 2ª). En realidad, estas corporaciones sectoriales de base privada presentan —como dice T.R. FERNANDEZ, en *Las comunidades de usuarios en la Ley de Aguas de 1985*, AIDA III, 1989— una doble faz: la de «agrupación representativa y gestora de los intereses privados de sus miembros» y la de «entidad en la que la Administración delega una parte de sus poderes»; y, consiguientemente, una dualidad de régimen jurídico, que será privado en relación a las actividades por ellas realizadas en el puro interés particular de sus miembros, y público en lo que respecta a aquellas otras que cumplen en ejercicio de las potestades que en ellas tiene delegadas la Administración. 3ª) Este aspecto público no es intrínseco, puesto que la comunidad de usuarios procede en el ejercicio de las potestades públicas como delegada de la Administración (art. 237 de la L.a. de 1879) o en el ámbito de sus competencias (art. 76.5 de la L.a. de 1985), concretamente en las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la Administración (art. 199.2 del R.D.P.H.). Estas son las características fundamentales —desarrolladas a continuación en el texto— de las comunidades de regantes desde su consideración legal de Corporaciones de Derecho Público; con razón dice de ellas ARIÑO ORTIZ, G., en *Corporaciones profesionales y Administración Pública*, R.A.P., nº 72, Septiembre-Diciembre 1973, pág. 72, que razones históricas y funcionales han hecho de estas entidades unas auténticas y *sui generis* Corporaciones administrativas de carácter muy singular que rompen en algunos puntos el «molde» que él describe.

13. Vid. GARRIDO FALLA, *Corporación*, ob. cit., pág. 759, y FERNANDEZ FARRES, G., *Asociaciones y Constitución*, Madrid, 1987, págs. 159 y ss.

cuadro de una Ley reguladora de géneros corporativos concretos; en este último caso —añade GARCIA DE ENTERRIA<sup>14</sup>— es posible que dicha Ley exija una iniciativa previa de sus futuros miembros, pero tal iniciativa no es propiamente un pacto asociativo privado, puesto que no alcanza a configurar el fin específico y las funciones a desarrollar por la Corporación, que están fijadas previamente por la Ley.

Uno de estos últimos supuestos se produce en la constitución y modificación de las comunidades de usuarios del agua y de sus Estatutos. El criterio básico es el de autonomía de estas comunidades para reglamentar su actividad (art. 73.1 L.a.) y el del respeto a la reglamentación ya establecida (art. 77 L.a.)<sup>15</sup>, pero habrán de concurrir en esa autonormación unos requisitos mínimos (art. 201.8 R.D.P.H.) que se garantizarán mediante el trámite de aprobación por la Administración Pública del Agua (art. 73.1 L.a.), la exigencia de adaptación del Estatuto establecido a las normas que fijan los requisitos mínimos (Disposición final 4<sup>a</sup> L.a.)<sup>16</sup> o la obligación de actualizarlo para garanti-

---

14. GARCIA DE ENTERRIA, E., *Curso de derecho Administrativo*, I (en colaboración con T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ), Madrid, 1988, pág. 377.

15. La S.T.S. de 10 de diciembre de 1990 (Ponente: Sr. González Poveda) mantiene que, como consecuencia del carácter de Corporaciones de las comunidades de regantes, no les son de aplicación las normas reguladoras del contrato de sociedad y que, aún en el caso de que se estimase que constituyen comunidades de bienes de derecho privado, vendrían regidas por las Ordenanzas por ellas conformadas, a tenor del orden de prelación de fuentes que a tal respecto establece el art. 392.2 CC, cuyos preceptos sólo son aplicables en defecto de pacto o de disposiciones especiales; la norma reguladora de las obligaciones de los integrantes de la Comunidad de Regantes es la de las Ordenanzas legalmente aprobadas, sin perjuicio de la facultad o derecho de promover la modificación de las mismas ante los Organos y por el procedimiento y con los recursos que procedan.

16. La disposición final cuarta de la Ley de Aguas estableció que los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades de usuarios ya constituidas seguirían vigentes, sin perjuicio de que, en su caso, hubieran de ser revisados «para adaptarlos a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática». Dada la peculiar naturaleza de las comunidades de usuarios de aguas, no resultaba claro qué preceptos de nuestra Constitución debían ser tenidos en cuenta para esa adaptación estatutaria; aunque se configuren como Corporaciones de Derecho Público dotadas de personalidad jurídica, no dejan por ello de estructurarse como comunidades de intereses y es de esta naturaleza interna de la que derivan sus características más peculiares y, en particular, esa participación y representación obligatoria de los titulares de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua, en relación a sus respectivos intereses, que el Tribunal Constitucional, con toda razón, —en su S. 227/88, de 29 de Noviembre— considera norma básica. La disposición transitoria primera del Reglamento del Dominio Público Hidráulico regula los plazos y la forma en que deberá llevarse a cabo esta adaptación de los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades de Usuarios ya constituidas a los principios de representatividad y estructura democrática, «tal como se recogen y desarrollan para estas Corporaciones de Derecho Público en dicha Ley —de Aguas— y en el presente Reglamento». Poniendo, por ello, en necesaria conexión, la disposición final cuarta de la Ley de Aguas con el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, parece evidente que, a efectos de la adaptación obligatoria de los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades anteriores a la Ley, hay que considerar básicos los preceptos contenidos en el artículo 201.8 del R.D.P.H., en cuanto establezcan requisitos míni-

zar el buen orden del aprovechamiento colectivo (art. 215 R.D.P.H.), si bien las diferencias entre los interesados y la Administración Pública, en todos estos casos de aprobación o adaptación de Estatutos, se someterán a dictamen del Consejo de Estado (art. 73.1 L.a. y concordantes del R.D.P.H.) incluso cuando el establecimiento o modificación de las Ordenanzas las lleve a cabo el Organismo de cuenca por incumplimiento de la obligación de presentarlas impuesta a las comunidades de usuarios (art. 74.4 L.a. y 205.4 R.D.P.H.).

### 2.2.1. Contenido de las ordenanzas.

El art. 74.2 de la L.a. y el art. 200.1 del R.D.P.H. se refieren a los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades de usuarios de primer grado, estableciendo que incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes de dominio público hidráulico, y obligarán a que todos los titulares contribuyan a satisfacer, asimismo, en equitativa proporción, los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan. Añade el nº 2 del art. 200 del R.D.P.H. que los Estatutos u Ordenanzas contendrán, asimismo, el correspondiente régimen de policía del aprovechamiento colectivo. Y el art. 201.8 del R.D.P.H. exige que en las propuestas de Ordenanzas se atiendan los siguientes requisitos mínimos: a) Todos los propietarios de los bienes adscritos al aprovechamiento colectivo, y únicamente ellos o sus representantes legales tendrán derecho a participar en la constitución o funcionamiento de la Comunidad y a ser elegidos para desempeñar cualquier cargo de la misma. b) La representación voluntaria deberá ser conferida en todo caso expresamente y por escrito. Salvo limitación en contrario establecida al otorgarle la representación, el representante voluntario se considerará facultado para participar en la adopción de cualquier

---

mos de dichos Estatutos u Ordenanzas de las comunidades de usuarios de aguas que haya que considerar elementos esenciales del régimen jurídico de las mismas o sean aplicación del principio de participación y representación. Estimo que tienen uno u otro carácter y deben, por tanto, reputarse preceptos básicos los contenidos en dicho artículo 201.8 del R.D.P.H. y que establecen el derecho de todos los propietarios de los bienes adscritos al aprovechamiento colectivo a participar en la constitución o funcionamiento de la comunidad y a ser elegidos para cargos de la misma, el de que todos los propietarios tendrán derecho a voto cualquiera que sea su participación en los elementos comunes, pudiendo agruparse, en todo caso, hasta alcanzar el mínimo exigido para su ejercicio directo y sin que, a ningún propietario, pueda corresponderle un número de votos que alcance el 50% del conjunto del de todos los comuneros, cualquiera que sea la participación de aquél en los elementos comunes y, consiguientemente, en los gastos de la comunidad; el de que ningún comunero puede ser exonerado por entero de las obligaciones y cargas inherentes a su participación en los elementos comunes y el de que no podrán establecerse cláusulas prohibitivas de derramas o por las que se exima de responsabilidad a los cargos de la comunidad.

acuerdo de la Comunidad, pero en ningún caso podrá sustituir al representado en el desempeño de un cargo de la propia Comunidad ni ser elegido para ocuparlo. c) Cualquiera que sea su cuota de participación en los elementos comunes, todos los propietarios tendrán derecho a voto de acuerdo con lo consignado en las Ordenanzas de la Comunidad, pudiendo agruparse, en todo caso, hasta alcanzar el mínimo exigido para el ejercicio directo del derecho de voto. d) A ningún propietario podrá corresponderle un número de votos que alcance el 50 por 100 del conjunto del de todos los comuneros, cualquiera que sea la participación de aquél en los elementos comunes y, consiguientemente, en los gastos de la Comunidad. e) Ningún comunero podrá ser exonerado por entero de las obligaciones y cargas inherentes a su participación en el aprovechamiento colectivo de aguas y en los demás elementos comunes. Tampoco podrán establecerse pactos o cláusulas estatutarias prohibitivas de la realización de las derramas necesarias para subvenir a los gastos de la Comunidad y al cumplimiento de las demás obligaciones de la misma, o por los que se exima de responsabilidad a los cargos de la Comunidad<sup>17</sup>.

### 2.2.2. Trámites

Los de la Comunidad ordinaria de usuarios están recogidos en el art. 201, números 1 a 6 del R.D.P.H. que dicen así: Para la constitución de una Comunidad de Usuarios, la persona que éstos designen o, en su defecto, el Alcalde de la población en cuyo término radique la mayor parte del aprovechamiento, convocará a Junta General a to-

---

17. En cuanto a las Comunidades Generales o de segundo grado, dice el art. 207.1 del R.D.P.H. que las bases mínimas a las que han de ajustarse las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad General serán: a) Denominación de la Comunidad General y relación nominal de las Comunidades que la integren, y términos municipales que comprende. b) Relación de los aprovechamientos correspondientes a las Comunidades integradas, con descripción de sus obras y de las propias de la Comunidad General. c) Características de los aprovechamientos, de acuerdo con las inscripciones registrales. d) Cargos de la Comunidad General y procedimiento y requisitos para designación, renovación y funciones. e) En su caso, turnos en la utilización de las aguas por cada Comunidad integrada. f) Régimen de conservación y mantenimiento de las obras comunes y distribución de los gastos. g) Régimen sancionador.

En los casos de constitución por convenio, éste contendrá: a) La denominación de la Comunidad de Usuarios. b) La relación de los partícipes con expresión del tipo de sus respectivos aprovechamientos y caudales que utilicen. c) Somera descripción de las obras de toma de aguas y conducciones. d) Definición de los cargos de la Comunidad y procedimiento para su designación y renovación. e) En su caso, turnos en la utilización de las aguas. f) Régimen de explotación y conservación y de distribución de sus gastos. g) Relación de infracciones y sanciones previstas (art. 203.3 R.D.P.H.).

Cuando el convenio sea de constitución de una Junta Central de Usuarios (art. 73.3 L.a.y 204.2 del R.D.P.H.), el contenido del mismo se ajustará a las bases mínimas exigidas para las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades Generales, según se deduce de lo dispuesto en el art. 208 del R.D.P.H..

dos los interesados, al menos con quince días de antelación. La convocatoria se hará por medio de edictos municipales y anuncios en el Boletín Oficial de la provincia o provincias en que radique el aprovechamiento, señalando el objeto, local, día y hora en que ha de celebrarse la Junta, para decidir sobre la constitución y características de la Comunidad.

En la Junta se formalizará la relación nominal de usuarios con expresión del caudal que cada uno pretenda utilizar y se acordarán las bases a las que, dentro de la legislación vigente, han de ajustarse los proyectos de ordenanzas y Reglamentos por los que se regirá la Comunidad de Usuarios.

En esta misma Junta se nombrará la Comisión encargada de redactar los proyectos de Ordenanzas y Reglamentos, y su Presidente.

El Presidente de la Comisión, en el plazo máximo de dos meses, convocará a nueva Junta General con las mismas formalidades que para la anterior, a fin de examinar y, en su caso, aprobar los proyectos que se hayan redactado, utilizándose para ello una o varias sesiones, si fuese necesario. En el acta de las reuniones se hará constar el resultado de los debates y votaciones que se hayan realizado.

Para esta primera votación se computará a cada interesado el número de votos que corresponda según la tabla que figura anexa al Reglamento del dominio Público Hidráulico<sup>18</sup>, en función del caudal teórico que deba utilizar en su aprovechamiento, pudiendo agruparse los usuarios que sean precisos para alcanzar conjuntamente el primer escalón de votos.

Una vez aprobados los proyectos, se depositarán por término de treinta días en el local de la Comunidad si lo tuviera o, en su defecto,

---

18. La tabla está configurada de forma que va disminuyendo paulatinamente la proporcionalidad entre caudal y número de votos: De 0,5 hasta 1 l/s de caudal virtual, 1 voto; de 1 hasta 2, 2; de 2 hasta 3, 3; de 3 hasta 5, 4; de 5 hasta 8, 5; de 8 hasta 12, 6; de 12 hasta 16, 7; de 16 hasta 20, 8; de 20 hasta 25, 9; de 25 hasta 30, 10; de 30 hasta 35, 11; de 35 hasta 40, 12; de 40 hasta 48, 13; de 48 hasta 56, 14; de 56 hasta 64, 15; de 64 hasta 72, 16; de 72 hasta 80, 17; de 80 hasta 90, 18; de 90 hasta 100, 19; de 100 en adelante, 19 más un voto por cada 25 l/s o fracción. Cuando se trate de regadíos, el caudal virtual será igual al caudal teórico concedido y si éste no estuviese determinado se considerará como caudal virtual el de 0,8 l/s por cada hectárea con derecho a riego.

Esta proporcionalidad rige sólo para los trámites de constitución de las comunidades y adaptación o revisión de sus Ordenanzas y Reglamentos. Para el ejercicio del derecho de voto, una vez constituidas, podrán fijarse otras escalas o baremos sin más límites que los establecidos en el art. 201.8, c) y d) del R.D.P.H.

en la Secretaría del Ayuntamiento o Ayuntamientos para que puedan ser examinados por quienes tengan interés en ello, a cuyo efecto se anunciará previamente en el «Boletín Oficial» de la provincia o provincias y en los tablones de anuncios de los Ayuntamientos.

Terminado el plazo de exposición, el Presidente de la Comunidad remitirá al Organismo de cuenca tres ejemplares de los proyectos de Ordenanzas y Reglamentos, un ejemplar de cada uno de los «Boletines Oficiales» que anuncian las convocatorias a Juntas y la exposición al público, certificación de las actas correspondientes a las Juntas celebradas y del resultado de la información pública, con las reclamaciones presentadas e informe de la Comisión sobre las mismas, relación de los usuarios y plano o croquis de situación de los aprovechamientos de la Comunidad más otro de detalle de la toma o tomas<sup>19</sup>.

### 2.2.3. Resolución del Organismo de cuenca.

Los Estatutos u Ordenanzas deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de cuenca, que no podrá denegarla ni introducir variantes en ellos sin previo dictamen del Consejo de Estado (art. 73.1 de la L.a. y 198.1 del R.D.P.H.).

Respecto de las Comunidades ordinarias, añaden los números 7 y 8 del art. 201 del R.D.P.H.: El Organismo de cuenca, previo los

---

19. Para la constitución de una Comunidad General —dice el art. 206 del R.D.P.H.—el Presidente de la Comunidad que utilice mayor caudal convocará, con citación personal, a los Presidentes de las demás Comunidades a Junta General, en la que se nombrará la Comisión encargada de redactar los proyectos de Ordenanzas y Reglamentos, de acuerdo con las bases que establezcan y se determinará el número de representantes que cada Comunidad ha de tener en las sucesivas Juntas Generales, guardando siempre proporcionalidad con el caudal utilizado por cada una. Serán de aplicación —añade el art. 207.2 del R.D.P.H.— las demás formalidades establecidas para la constitución de las Comunidades de Usuarios, si bien, en la información pública, los proyectos de Estatutos se depositarán para su examen en la sede de cada una de las Comunidades que se integran en la General.

La constitución formal de las Juntas Centrales de Usuarios se ajustará a las normas generales establecidas para las Comunidades Generales (art. 208 R.D.P.H.).

Un precepto común a las Comunidades Generales y a las Juntas Centrales de Usuarios es el art. 205 del R.D.P.H.: Unas y otras se compondrán de representantes de los usuarios interesados. La representatividad se establecerá en proporción a los caudales teóricos que tenga reconocidos cada Comunidad de Usuarios. Salvo acuerdo en contrario, los usuarios hidroeléctricos asumirán la equivalencia de una hectárea por cada caballo de vapor de su potencia instalada. Los representantes en la Comunidad General serán los respectivamente elegidos por cada Comunidad integrada hasta cubrir el número que en las Ordenanzas de la Comunidad General se establezca. En las Juntas Centrales de Usuarios la representación corresponde a los Presidentes de las Comunidades integradas, más los que cada una haya elegido al efecto y los representantes de los demás usuarios, procurando establecer criterios de proporcionalidad, atendiendo los diversos intereses y la naturaleza de los aprovechamientos (art. 205, 2 y 3 R.D.P.H.).

informes que estime pertinentes, dictará resolución denegatoria si no se han cumplido las formalidades exigidas o si en los Estatutos se contiene alguna norma que vaya contra la legislación vigente; en otro caso, la resolución declarará constituida la Comunidad y aprobará sus Ordenanzas y Reglamentos. Diligenciados los tres ejemplares de los proyectos, archivará el original en el expediente y remitirá el segundo a la Comunidad para que los ponga en vigor y el tercero a la Dirección General de Obras Hidráulicas. El Organismo de cuenca no podrá denegar la aprobación de los Estatutos u Ordenanzas y Reglamentos, si no infringen la legislación vigente, y no podrá introducir variantes en ellos sin previo dictamen del Consejo de Estado. Se considerará que en cualquier caso no está cumplida la legislación vigente si, además de cuanto se exige en la Ley de Aguas y se desarrolla en este Reglamento, no se atienden en las propuestas de Ordenanzas los requisitos mínimos transcritos anteriormente<sup>20</sup>.

### 2.3. *Organización.*

La organización suele ser también una de las determinaciones legales más relevantes de las entidades corporativas y así ocurre en la regulación legal de las comunidades de regantes y demás usuarios del agua, en la que se configuran tres órganos colegiados muy significativos: la Junta General o Asamblea, la Junta de Gobierno o Sindicato y el Jurado<sup>21</sup>.

#### 2.3.1. Junta General o Asamblea.

Constituída por todos los usuarios de la comunidad —dice el art<sup>o</sup>

---

20. Respecto de las Comunidades Generales y Juntas Centrales, los arts. 74.3 de L.a. y 205.1 del R.D.P.H. se limitan a repetir que sus Ordenanzas y Reglamentos deberán ser aprobados por el Organismo de cuenca. Como norma general, aplicable a los tres tipos de comunidades de usuarios, se establece que las que carezcan de ordenanzas vendrán obligadas a presentarlas para su aprobación en el plazo de seis meses a partir del momento en que fueran requeridas para ello por el Organismo de cuenca. En caso de incumplimiento, este Organismo podrá establecer las que considere procedentes, previo dictamen del Consejo de Estado (art. 74.4 de la L.a. y 205.4 del R.D.P.H.).

21. El T.C., en su S. 227/1988, de 29 de Noviembre, mantiene que sólo pueden estimarse básicos los preceptos que prevén la creación de los órganos fundamentales y sus atribuciones esenciales, así como los que fijan las reglas generales de articulación de la participación de los usuarios en tales órganos; concretamente: la elaboración y aprobación de los Estatutos y Ordenanzas de la comunidad por los propios usuarios (art. 73.1), la participación y representación obligatoria de los titulares de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua, en relación a sus respectivos intereses (art. 74.2); el art. 76, 1, 2, 3, 4 y 6, que regula el esquema general de los órganos fundamentales de las Comunidades de Usuarios, los principios de su integración o composición, en atención al principio de participación, y sus atribuciones esenciales; así como, por conexión, el art. 77 que respeta la organización tradicional de los aprovechamientos colectivos de aguas y, en especial, de los Jurados o Tribunales de riego.



76.2 de la Ley— es el órgano soberano de la misma, correspondiéndole todas las facultades no atribuidas específicamente a algún otro órgano. Se trata del órgano deliberante, de carácter colegial, a través del cual se forma la voluntad de la comunidad. A este respecto, se establece en el artº 218.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico que la Junta General adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de votos, computados con arreglo a la Ley y lo establecido en las Ordenanzas si se celebra en primera convocatoria y bastando la mayoría de votos de los partícipes asistentes o debidamente representados si se celebra en segunda convocatoria. Los Estatutos y Ordenanzas podrán exigir, no obstante, mayorías cualificadas para la adopción de determinados acuerdos. El cómputo de los votos, a efectos de determinar las mayorías absoluta, simple o cualificada a que se refiere el precepto transcrito, se hará, como este mismo precepto señala, conforme a lo establecido en las Ordenanzas, pero éstas tendrán que ajustarse a la Ley de Aguas, la cual impone, en su disposición final 4ª, la adaptación de las Ordenanzas a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática.

Las votaciones podrán ser públicas o secretas, y los partícipes podrán ejercer su derecho personalmente o por medio de sus representantes legales o voluntarios; para estos últimos será suficiente la autorización escrita, bastanteadada por el Secretario de la Comunidad (art. 218.4 R.D.P.H.)<sup>22</sup>.

---

22. Las funciones y competencias de la Junta General, el modo de convocarla y celebrarla y algunos aspectos de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comunidad, se regulan en los arts. 216 a 218 del R.D.P.H.:

A) Funciones: Es competencia de la Junta General, o Asamblea, de la Comunidad de Usuarios: a) La elección del Presidente y Vicepresidente de la Comunidad, la de los Vocales titulares y suplentes de la Junta de Gobierno y del Jurado, las del Vocal o Vocales que, en su caso, hayan de representarla en la Comunidad General o Junta Central, la de sus representantes en el Organismo de cuenca y otros organismos, de acuerdo con la legislación específica en la materia, y el nombramiento y separación del Secretario de la Comunidad. Los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comunidad pueden recaer en quienes lo sean en la Junta de Gobierno. b) El examen de la Memoria y aprobación de los Presupuestos de gastos e ingresos de la Comunidad y el de las cuentas anuales, presentados ambos por la Junta de Gobierno. c) La redacción de los proyectos de Ordenanzas de la Comunidad y Reglamentos de la Junta de Gobierno y del Jurado, así como sus modificaciones respectivas. d) La imposición de derramas y la aprobación de los Presupuestos adicionales. e) La adquisición y enajenación de bienes, sin perjuicio de las facultades que, en este aspecto, competen a la Junta de Gobierno. f) La aprobación de los Proyectos de obras preparados por la Junta de Gobierno y la decisión de su ejecución. g) La aprobación del ingreso en la Comunidad de cualquiera que, con derecho al uso del agua, lo solicite, y el informe para el Organismo de cuenca en los supuestos de que algunos usuarios pretendan separarse de la Comunidad para constituir otra nueva. h) La autorización previa, sin perjuicio de la que corresponda otorgar al Organismo de cuenca, a usuarios o terceras personas para realizar obras en las presas, captaciones, conducciones e instalaciones de la Comunidad con el fin de mejor utilizar el agua. i) La autorización previa, sin perjuicio de lo que

### 2.3.2. Junta de Gobierno.

Elegida por la Junta General —dice el artº 76.3 de la Ley de Aguas— es la encargada de la ejecución de las Ordenanzas y de los acuerdos propios y de los adoptados por la Junta General. El propio artº 76, en su número 4, y los arts. 219 a 222 del R.D.P.H., regulan las atribuciones de la Junta de Gobierno y de los cargos de la misma, fundamentalmente su Presidente y su Secretario. Aunque las competencias de la Junta de Gobierno se refieren, sobre todo, a la vigilancia y gestión de los intereses de la comunidad o al buen gobierno y administración de la misma, puede ejercer facultades que exceden en ocasiones los actos de simple administración. El Reglamento sólo alude al modo de adoptar los acuerdos de la Junta de Gobierno cuando trata de la designación de su Presidente o Vicepresidente, diciendo que se hará entre los vocales de dicha Junta por mayoría de votos, en defecto de que dispongan otra cosa los Estatutos u Ordenanzas; este mismo criterio será aplicable a cualquier otro acuerdo, siendo personal e igual

---

se resuelva por el Organismo de cuenca en el expediente concesional que proceda, para utilizar para producción de energía los desniveles existentes en las conducciones propias de la Comunidad. j) La solicitud de nuevas concesiones o autorizaciones. k) La solicitud de los beneficios de expropiación forzosa o la imposición de servidumbres en beneficio de la Comunidad. l) La decisión sobre asuntos que le haya sometido la Junta de Gobierno o cualquiera de los comuneros. m) Cualquier otra facultad atribuida por las Ordenanzas y disposiciones legales vigentes (art. 216.3 R.D.P.H.).

B) Presidente y Vicepresidente de la Comunidad: El Presidente, y en su defecto el Vicepresidente, es el representante legal de la Comunidad de Usuarios. Para ser Presidente o Vicepresidente de la Comunidad es necesaria la condición de partícipe y, además, reunir los requisitos exigidos para ser Presidente o Vocal de la Junta de Gobierno. La duración del cargo se fijará en las Ordenanzas y será renovado al mismo tiempo que los vocales de la Junta de Gobierno y del Jurado. Cuando los cargos de Presidente de la Comunidad y de la Junta de Gobierno no recaigan en la misma persona, la renovación no será simultánea. En cualquiera de los dos casos se procurará, asimismo, que los cargos de Presidente y de Vicepresidente no se renueven al mismo tiempo (art. 217.1 R.D.P.H.).

C) Secretario de la Comunidad: El Secretario de la Comunidad ejercerá las facultades y obligaciones que le señalen las Ordenanzas y Reglamentos o la Junta General. Ejercerá el cargo por tiempo indefinido, teniendo el Presidente la facultad de suspenderlo en sus funciones y proponer a la Junta General su separación definitiva (art.217.2 R.D.P.H.).

D) Reuniones y convocatorias: La Junta General se reunirá con carácter ordinario, al menos, una vez al año y con carácter extraordinario cuando lo acuerde la Junta de Gobierno, lo pida la mayoría de los votos de la Comunidad o lo determinen las Ordenanzas. En la Junta General no podrá tratarse ningún asunto que no haya sido incluido previamente en el orden del día. La convocatoria se hará por el Presidente de la Comunidad, al menos, con quince días de anticipación, mediante edictos municipales y anuncios en la sede de la Comunidad y en el «Boletín Oficial» de la provincia. Cuando se trate de Comunidades regidas por Convenio o de Mancomunidades o Consorcios, la convocatoria a Junta general se hará por citación personal. En los supuestos de reforma de Estatutos y Ordenanzas o de asuntos que, a juicio de la Junta de Gobierno, puedan comprometer la existencia de la Comunidad o afectar gravemente a sus intereses, la convocatoria tendrá la adecuada publicidad mediante notificación personal, o anuncios insertados en los diarios de mayor difusión en la zona (art. 218, 1 y 2 R.D.P.H.).

el voto de cada vocal y decidiendo el del Presidente en caso de empate (artº 221, a) del R.D.P.H.)<sup>23</sup>.

### 2.3.3. Jurado

Es un órgano colegiado típico de las comunidades de usuarios de aguas. A él le corresponde —conforme al nº 6 del artº 76 de la L.a.

---

23. A) Composición y cargos: La Junta de Gobierno estará constituida por Vocales entre los que figurará la representación de los usuarios que por su situación u orden establecido sean los últimos en recibir el agua. Cuando en una Comunidad haya diversos tipos de aprovechamientos deberá estar representado cada uno de ellos al menos por un Vocal. 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. Corresponde a la propia Junta de Gobierno elegir, entre sus Vocales, un Tesorero-Contador, responsable de los fondos comunitarios y designar al Secretario, si no lo fuera el de la Comunidad.

B) Atribuciones de la propia Junta de Gobierno: El art.º76.4 de la L.a. recoge las tres que parece considerar básicas y que quedan comprendidas entre las más numerosas especificadas en el art. 220 del R.D.P.H., que señala las siguientes: a) Velar por los intereses de la Comunidad, promover su desarrollo y defender sus derechos. b) Nombrar y separar los empleados de la Comunidad en la forma que establezca su Reglamento y la legislación laboral. c) Redactar la Memoria, elaborar los presupuestos, proponer las derramas ordinarias y extraordinarias y rendir las cuentas, sometiendo unos y otras a la Junta general. d) Presentar a la Junta General la lista de los Vocales de la Junta de Gobierno y del Jurado que deben cesar en sus cargos con arreglo a los Estatutos. e) Ordenar la inversión de fondos con sujeción a los presupuestos aprobados. f) Formar el inventario de la propiedad de la Comunidad, con los padrones generales, planos y relaciones de bienes. g) Acordar la celebración de Junta General extraordinaria de la Comunidad cuando lo estime conveniente. h) Someter a la Junta General cualquier asunto que estime de interés. i) Conservar los sistemas de modulación y reparto de las aguas. j) Disponer la redacción de los proyectos de reparación o de conservación que juzgue conveniente y ocuparse de la dirección e inspección de las mismas. k) Ordenar la redacción de los proyectos de obras nuevas, encargándose de su ejecución una vez que hayan sido aprobados por la Junta General. En casos extraordinarios y de extrema urgencia que no permitan reunir a la Junta General, podrá acordar y emprender, bajo su responsabilidad la ejecución de una obra nueva, convocando lo antes posible a la Asamblea para darle cuenta de su acuerdo. l) Dictar las disposiciones convenientes para mejor distribución de las aguas, respetando los derechos adquiridos. ll) Establecer, en su caso, los turnos de agua, conciliando los intereses de los diversos aprovechamientos y cuidando que, en momentos de escasez, se distribuya el agua del modo más conveniente para los intereses comunitarios. m) Hacer que se cumpla la legislación de aguas, las Ordenanzas de la Comunidad y sus Reglamentos y las órdenes que le comunique el Organismo de cuenca, recabando su auxilio en defensa de los intereses de la Comunidad. n) Resolver las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales que se formulen contra la Comunidad, de acuerdo con la Ley de Procedimiento Administrativo. ñ) Proponer a la aprobación de la Junta General las Ordenanzas y Reglamentos, así como su modificación y reforma. o) Cuantas otras facultades le delegue la Junta general o le sean atribuidas por las Ordenanzas de la Comunidad y disposiciones vigentes y, en general, cuando fuere conveniente para el buen gobierno y administración de la Comunidad.

C) Atribuciones específicas del Presidente de la Junta de Gobierno: Son las siguientes: a) Convocar, presidir y dirigir las sesiones de la Junta de Gobierno, decidiendo las votaciones en caso de empate. b) Autorizar las actas y acuerdos de la Junta, así como firmar y expedir los libramientos de tesorería. c) Actuar en nombre y representación de la Junta de Gobierno, en

y art. 223 R.D.P.H.— conocer en las cuestiones de hecho<sup>24</sup> 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.

Los arts. 224 a 227 del R.D.P.H. se refieren a la composición del Jurado y al procedimiento para adoptar sus fallos, que serán ejecutivos, pudiendo únicamente revisarse en reposición ante el propio Jurado, como requisito previo al recurso contencioso-administrativo<sup>25</sup>. Ni el Jurado de una Comunidad General tiene funciones revisoras de los fallos dictados por los jurados de las comunidades que la integran (art<sup>o</sup> 226.2 R.D.P.H.) ni estos fallos podrán ser impugnados en alzada ante el Organismo de cuenca, a diferencia de lo que ocurre con los acuerdos de la Junta General o de la Junta de Gobierno (art<sup>o</sup> 76.5 de L.a.).

El Jurado estará constituido por un Presidente, que será uno de los Vocales de la Junta de Gobierno, designado por ésta, y por el nú-

---

toda clase de asuntos propios de la competencia de dicha Junta. d) Cualquier otra facultad que le venga atribuida por las disposiciones legales y por las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad.

D) Secretario de la Junta de Gobierno: Puede ser Secretario de la Junta de Gobierno cualquier Vocal de la misma por el plazo que se le señale. Si en el Secretario no concurriera la condición de Vocal ejercerá su cargo por tiempo indeterminado, teniendo la Junta la facultad de suspenderlo en sus funciones y proponer a la Junta General su cese definitivo, mediante la incoación de expediente. Su retribución, así como la de los demás empleados, se fijará por la propia Junta de Gobierno. Corresponde al Secretario: a) Extender y anotar en un libro foliado y rubricado por el Presidente las actas y acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno, con su firma y la del Presidente. b) Expedir certificaciones con el visto bueno del Presidente. c) Conservar y custodiar los libros y demás documentos, así como ejecutar todos los trabajos propios de su cargo y los que le encomiende la Junta de Gobierno o su Presidente (art. 222 del R.D.P.H.).

24. Aunque se continúe manteniendo la fórmula «cuestiones de hecho», no cabe duda de que los Jurados de Riego (y, en general, los actuales Jurados de Usuarios) son Organos que fallan conforme a Derecho. El tener que consignar «la disposición de la Ordenanza en que se funden los fallos» (tal como disponía el art. 245 de la L.a. de 1879 y continúa disponiendo el art. 225 del R.D.P.H.) no es sino la exigencia de la motivación jurídica de sus fallos. Que el procedimiento sea simple y elemental nada significa en contra. Los Jurados de Usuarios del agua y demás bienes del dominio público hidráulico deciden conforme a Derecho, aplican reglas jurídicas. En definitiva, a estos Jurados, al igual que a cualquier Tribunal, les es perfectamente aplicable el viejo aforismo «da mihi factum, dabo tibi ius»; puede verse, en este sentido, MARTIN RETORTILLO, L. *La fórmula «cuestiones de hecho» como delimitadora de la competencia de los jurados de riego*. R.A.P., Mayo-Agosto 1971, págs. 228 y 231.

25. Expresamente se recoge ahora, en el art. 227.2, párr. 2<sup>o</sup> del R.D.P.H., la posibilidad de interposición del recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones del Jurado, terminando así con algunas dudas doctrinales al respecto. Ver, en relación con esta cuestión y, en particular, con la impugnabilidad de las decisiones del Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia, DIEZ DE REVENGA TORRES, E., en *Notas sobre el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia*, Murcia, 1975, págs. 19 y ss. y en *La Huerta de Murcia y su Derecho (Historia, crisis y futuro)*, Murcia, 1987, págs. 22 y s.

mero de Vocales y suplentes que, determinado por las Ordenanzas, elija la Junta general. Actuará de Secretario el que lo sea de la Junta de Gobierno o el que designen las Ordenanzas. El Presidente convocará las sesiones del Jurado. Estas se celebrarán a iniciativa de aquél, en virtud de denuncia o a solicitud de la mayoría de los Vocales (art. 224, 1 y 2 R.D.P.H.).

Los procedimientos del Jurado serán públicos y verbales y sus fallos, que serán ejecutivos, se consignarán por escrito con expresión de los hechos y de las disposiciones de las Ordenanzas en que se funden, así como de la cuantía de la sanción, de la indemnización y de las costas, en su caso. Tomará sus acuerdos y dictará sus fallos por mayoría absoluta, siendo necesario para su validez la concurrencia del número de Vocales que exijan los Estatutos. En caso de empate decidirá el voto del Presidente. Las sanciones que imponga el Jurado según las Ordenanzas serán pecuniarias, y su importe, que en ningún caso excederá el límite fijado en el Código Penal para las faltas, se aplicará a los fondos de la Comunidad (art. 225 R.D.P.H.)<sup>26</sup>.

---

26. La peculiaridad de la figura del Jurado de Riegos se pone de manifiesto si se analizan las diferentes cuestiones que pueden suscitarse en el seno de la Comunidad de Regantes y las posibilidades de intervención del propio Jurado para solucionarlas. Cabe distinguir los siguientes supuestos: a) Litigios entre comuneros que, aunque se produzcan con ocasión de operaciones de riego, no afectan al aprovechamiento colectivo del agua, a otros elementos comunes o a las fincas regables de algún comunero: serán de la competencia de los Tribunales ordinarios. b) Cuestiones entre comuneros, de las que se hayan derivado daños en el aprovechamiento colectivo del agua u otros bienes comunes o perjuicios en los privativos de alguno de los litigantes. Es el supuesto típico de competencia del Jurado, que dispondrá la reparación de todos los daños y perjuicios ocasionados e impondrá la sanción prevista en las Ordenanzas por la actuación concreta que haya originado los daños. El Jurado ostenta en estos casos una potestad cuasijudicial que hace pensar en una especie de arbitraje de equidad aceptado implícitamente por los comuneros al integrarse en la comunidad de regantes; algunas ordenanzas prevén, incluso, el arbitraje del Jurado en otras cuestiones suscitadas entre comuneros y relativas a sus fincas regables (en materia de servidumbres, por ejemplo). c) Conductas de los comuneros que no perjudican a otros comuneros pero sí causan daños en los bienes o en las instalaciones y servicios comunes: será competente el Jurado para imponer la sanción prevista en las Ordenanzas y la indemnización de los perjuicios ocasionados a la comunidad. d) Conducta dañosa de un tercero que afecta al aprovechamiento colectivo de aguas u otros elementos comunes de una comunidad de regantes. Los Jurados de Riego, en principio, no tendrán competencia para resolver estas cuestiones en las que una de las partes es persona extraña a la comunidad de regantes; existen, sin embargo, Ordenanzas de riego en las que se tipifican faltas que pueden ser cometidas por terceros, como vertidos contaminantes en canales, acequias, desagües o terrenos comunes, o construcciones de obras o instalaciones que afectan a dichos bienes comunes, realizadas sin permiso o autorización de la Comunidad de regantes; de hecho los terceros se someten a las decisiones de los Jurados, por lo que cabría considerar que aceptan el arbitraje de los mismos, en tanto en cuanto no recaben el amparo judicial y la consiguiente inhibición de dichos Jurados; el supuesto más conocido es el de las Acequias de la Vega de Valencia cuyos Síndicos forman el Tribunal de las Aguas de la misma Vega, pero algunos otros Tribunales y Jurados ejercen de hecho análogas funciones y sus decisiones son también aceptadas por terceros.

## 2.4. *Relaciones con la Administración Pública del Agua.*

En las relaciones de las Comunidades de Regantes, como Corporaciones de Derecho Público, con la Administración Pública del Agua, se ponen de manifiesto tres aspectos diferentes aunque muy relacionados entre sí: las comunidades ejercen algunas funciones administrativas, participan en los órganos colegiados de la Administración Hidráulica y están bajo la tutela de esta Administración<sup>27</sup>.

### 2.4.1. Ejercicio de funciones administrativas.

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

#### 2.4.1.1. *Ejecutividad de los acuerdos de la comunidad. Vía de apremio.*

El art. 76.5 de L.a. dispone que los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de

---

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

Procedimiento Administrativo<sup>28</sup>. De la aplicación de los arts. 102 y 105 de esta Ley y del art. 75.4 de la L.a. resulta que la comunidad de regantes podrá exigir el importe de las deudas por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, por la vía administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan; y el mismo criterio se seguirá cuando la deuda provenga de multas o indemnizaciones impuestas por los Tribunales o Jurados de Riego. El art. 75.1 de L.a. establece que las comunidades podrán ejecutar por sí mismas y con cargo al usuario los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer y que el coste de la ejecución subsidiaria será exigible por la vía administrativa de apremio, añadiendo el art. 209 del R.D.P.H. que podrá solicitarse el auxilio necesario del Organismo de cuenca y designar los agentes recaudadores cuyo nombramiento se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda<sup>29</sup>.

La ejecutividad de los acuerdos de las Comunidades producidos en el ámbito de las funciones públicas que la Ley les confía es consecuencia de que constituyen en tal supuesto auténticos actos administrativos<sup>30</sup> y la aplicación del procedimiento de apremio para el cobro de las cantidades adeudadas por los usuarios a la Comunidad, derivadas del gasto de conservación, limpieza, mejora, multas e indemnizaciones, fué establecida con meridiana claridad por la vigente Ley de Aguas y el R.D.P.H.<sup>31</sup>.

---

28. Esta referencia expresa a la Ley de Procedimiento Administrativo significa, sin duda, que esta Ley se aplicará a la actuación de las comunidades de regantes cuando ejerzan las funciones de su competencia, o sea las de policía, distribución y administración de los recursos hídricos (y demás bienes del dominio público hidráulico) que tuvieren concedidos; pero el hecho de ser Corporaciones de Derecho Público no basta para poder mantener que será de aplicación a las comunidades de regantes la Ley de Procedimiento Administrativo (Ver al respecto Tomás Ramón FERNANDEZ, *Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes*, REDA 2, pág. 294).

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

30. Ver Tomás Ramón FERNANDEZ, *Las comunidades de usuarios...*, cit.

31. Ver PRIETO RODRIGUEZ, F., *Comunidades de Usuarios y vía de apremio*, en AIDA III, Alicante, 1989, quien añade que en la práctica, sin embargo, el procedimiento ha resultado inoperante hasta la fecha por los motivos y circunstancias que analiza, que son fundamentalmente los siguientes: la legislación fiscal distingue con claridad entre ingresos de Derecho Público, a los que es aplicable la vía de apremio, e ingresos o derechos privados, a los que sólo es aplicable el procedimiento previsto en el ordenamiento civil; asimismo distingue entre Administración Pública, que comprende los Organismos Autónomos, y Entidades Delegadas o Cor-

#### 2.4.1.2. *Beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbres.*

Otra manifestación del ejercicio de potestades de la Administración consiste en que las comunidades de usuarios serán beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan su aprovechamiento y el cumplimiento de sus fines (art. 75.2 de la L.a.). Podrán solicitar del Organismo de cuenca que, conforme a las disposiciones vigentes, se declaren de utilidad pública los aprovechamientos de que son titulares o la ejecución singularizada de determinadas obras o proyectos. Obtenida la declaración de utilidad pública podrán solicitar del Organismo de cuenca la expropiación forzosa de los bienes y derechos afectados por las obras o proyectos declarados de utilidad pública, tramitándose los respectivos expedientes de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa (art. 210, 2 y 3 R.D.P.H.).

#### 2.4.2. Participación en los Organos colegiados de la Administración Hidráulica.

Este aspecto de las relaciones entre la Administración Pública del Agua y las Comunidades de Regantes ha cambiado de significado en la nueva Ley de Aguas. Las primeras Confederaciones Hidrográficas tuvieron como objetivo primordial el fomento del regadío, por lo que las comunidades de regantes ejercieron un papel fundamental en su organización y funcionamiento. En los Organos Colegiados de las nuevas Confederaciones Hidrográficas y en el Consejo Nacional del Agua, la participación de los usuarios y, entre ellos, básicamente los regantes integrados en comunidades, se estructura desde los órganos más simples y de gestión propiamente dicha a los más complejos, con fun-

---

poraciones de Derecho Público, a las que no es automática la aplicación directa de la vía de apremio sino que exige acuerdo previo del Ministerio de Economía y Hacienda, conforme a lo previsto en el art. 6.1 del Real Decreto de 13 de Junio de 1986. Por otra parte, las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda no parecen partidarias de facilitar el ejercicio de la vía de apremio a través de sus órganos específicos ni ratificar el nombramiento y actuación de agentes recaudadores ejecutivos designados por las Comunidades de Usuarios. Estas dificultades podrían solventarse mediante convenios de colaboración entre las Comunidades de Usuarios y el Ministerio de Economía y Hacienda o entre este último Departamento y los Organismos de cuenca respectivos; las Confederaciones Hidrográficas (que pueden auxiliar a las Comunidades conforme a lo previsto en el art. 209.2 del R.D.P.H.) deberían, en este último caso, suscribir igualmente convenios previos con las comunidades de usuarios de su cuenca a fin de configurar como ingresos públicos las cantidades adeudadas por los partícipes o usuarios de las Comunidades afectadas.



ciones de gobierno y de planificación hidrológica, conforme al siguiente sistema:

1º) Constitución de las diferentes Juntas de explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua, superficiales y subterráneos<sup>32</sup>.

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

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

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

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

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

#### 2.4.3. Tutela de la Administración.

Las comunidades de regantes y demás usuarios del agua estarán adscritas —como Corporaciones de Derecho Público— al Organismo de cuenca correspondiente, el cual velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento (art.

---

32. La participación de las comunidades de regantes en estas Juntas de Explotación, punto de partida de la participación de las mismas en los demás órganos colegiados, está regulada en los arts. 41 a 43 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.

74.1 L.a.). Esta tutela de la Administración Pública del Agua se concreta, además, en la prestación del auxilio necesario para el cumplimiento de sus acuerdos, relacionados con las funciones de administración, policía y distribución de las aguas y cumplimiento de las Ordenanzas (art. 209.2 R.D.P.H.), en la posibilidad de imponer la realización de obras e instalaciones, en la de sustituir a las Comunidades en determinados supuestos y en la resolución de sus conflictos y recursos administrativos.

#### 2.4.3.1. *Realización de obras e instalaciones.*

Las comunidades vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, llegando incluso a suspender la utilización del agua hasta que aquellas se realicen (art<sup>o</sup> 75.3 L.a.); sin embargo, cuando los gastos de las obras e instalaciones superen el 75 por 100 del presupuesto ordinario de las obras de la Comunidad, el Organismo de cuenca, de oficio o a instancia de la misma, podrá prestar las ayudas técnicas y financieras pertinentes, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente (art. 211.2 del R.D.P.H.).

#### 2.4.3.2. *Sustitución en algunos cometidos.*

La Administración podrá en algunos casos sustituir en su cometido a las comunidades de usuarios, por razones de protección del interés general (v.gr. art. 228.3 del R.D.P.H. que autoriza a convocar y presidir Juntas Generales y redactar y aprobar Estatutos).

#### 2.4.3.3. *Resolución de conflictos y recursos.*

El art. 213 del R.D.P.H. dice que los conflictos de atribuciones que surjan entre las Comunidades de Usuarios serán resueltos, sin ulterior recurso administrativo: a) Por la Comunidad General cuando se susciten entre Comunidades integradas en ella. b) Por la Junta Central de Usuarios cuando el conflicto se suscite entre sus miembros. c) Por la Dirección General de Obras Hidráulicas cuando las Comunidades pertenezcan a diferentes cuencas hidrográficas. d) Por el Organismo de cuenca cuando no se den las circunstancias previstas en los apartados anteriores.

Por otra parte, los arts 76.5 de la L.a. y 227 del R.D.P.H. establecen que los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos en la forma

y con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, sin perjuicio de su posible impugnación en alzada ante el Organismo de cuenca. Los acuerdos adoptados por la Junta General o por la Junta de Gobierno serán recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. Las resoluciones del Jurado sólo son revisables en reposición ante el propio Jurado como requisito previo al recurso contencioso-administrativo.

### 3. Estructura consorcial.

Existen en nuestro Derecho Positivo numerosos casos de titularidades compartidas en las que aparece una estructura que consta de los siguientes elementos: 1º.- La concurrencia de varios titulares que tienen un interés común, lo que determina la existencia de una comunidad de intereses que viene a ser como el marco de la situación total. 2º.- La titularidad independiente sobre determinados bienes o elementos inmuebles de uso o explotación exclusiva del respectivo titular. 3º.- La cotitularidad sobre otros bienes o elementos inmuebles de utilización común. 4º.- La inherencia de los elementos reales anteriores, derivada de la situación objetiva de los comunes o del destino dado a éstos por los titulares de unos y otros. 5º.- La organización de las relaciones asociativas internas y externas, para la administración y mejor disfrute del conjunto.

La consideración de esta estructura, común a numerosas situaciones jurídico-reales, parece exigir una respuesta consistente en una figura jurídica explicativa de todas ellas, figura que puede denominarse consorcio real y que vendría caracterizada por dos datos fundamentales: que el interés realizado por el consorcio es inherente a los fondos consorciales, de modo que la pertenencia a la situación viene determinada por una relación real de propiedad de determinados inmuebles situados dentro de un perímetro («intuitus rei») y que la obligación de contribuir proporcionalmente a los gastos de mantenimiento, que incumbe a los consorciados, no es una obligación personal de éstos sino una carga real que grava sus fondos<sup>33</sup>.

---

33. Aunque en el Código Civil Español no hay una referencia explícita a la figura del consorcio, parece posible construir, a partir de sus preceptos, una teoría general del consorcio real. El párrafo 4º del artº 398 se refiere al supuesto de que parte de la cosa pertenezca privadamente a un partícipe o a algunos de ellos y otra sea común; este precepto apenas si ha merecido la atención de la doctrina, pero puede verse indicado en él, con una formulación general, el su-

### 3.1. *Las comunidades de regantes y demás usuarios del agua como consorcios reales.*

Creo que cabe mantener que, aunque las comunidades de usuarios se configuran por la Ley de Aguas como Corporaciones de Derecho Público, dotadas por consiguiente de personalidad jurídica, no dejan por ello de estructurarse como comunidades de intereses cuyo objeto es la vinculación real de bienes privativos de cada partícipe y de otros comunes adscritos a aquéllos, entre los que tiene especial relevancia el propio aprovechamiento colectivo de las aguas concedidas a la comunidad. De esta naturaleza consorcial de las comunidades de usuarios derivan sus características más fundamentales: el que su constitución se lleve a cabo en consideración a los fundos, por lo que los comuneros deben ser siempre los propietarios, automáticamente sustituidos por los adquirentes en cualquier supuesto de sucesión o transmisión de tales fundos; y el que estos fundos queden sujetos con carga real al cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la conservación, administración y mejor disfrute de los elementos comunes, sin que puedan quedar excluidos de esta afección especial los bienes cuyos titulares se beneficien de la actividad común.

Las características fundamentales del consorcio real aparecen en la regulación que de las comunidades de usuarios hace la nueva Ley de Aguas, sobre todo en los arts. 74.2 y 75.4.

#### 3.1.1 El «intuitus rei».

Los Estatutos u Ordenanzas de las comunidades de usuarios —di-

---

puesto genérico de vinculación «ob rem» de elementos privativos y comunes. Por otra parte, el artº 401, párr. 1º., que declara inexigible la división de la cosa común cuando de hacerla resulte inservible para el uso a que se destina, será aplicable a los mismos supuestos de vinculación real, en el sentido de que serán indivisibles los elementos comunes e inescindible la vinculación de éstos y de los privativos, puesto que una y otra comunión han de perdurar para poder usar de los bienes conforme a su destino. El interés común es en el consorcio real un interés que tiene carácter objetivo y es apreciable en abstracto, en una simple conexión de los bienes comunes con los individuales contiguos, sea por razones de utilidad o de necesidad. De este nexo jurídico, de carácter permanente, establecido entre la titularidad de los elementos privativos y la cotitularidad de los comunes, derivan los caracteres esenciales del consorcio real, que se pueden concretar en: 1º) la inseparabilidad de los elementos comunes y privativos; 2º) la indisponibilidad, por separado, de los mismos elementos privativos y comunes; 3º) la indivisibilidad de los elementos comunes; y 4º) la permanencia de la situación total de comunidad. En una visión unitaria de lo expuesto, podríamos describir esta figura del consorcio real como la comunidad de intereses que tiene por objeto la vinculación de determinados bienes privativos con otros comunes necesarios o convenientes para el adecuado uso o explotación de los primeros y cuyo fin es la organización y administración, como un todo unitario, de la situación conjunta de los bienes vinculados. Para un desarrollo más completo de esta figura del consorcio real puede verse mi estudio *El consorcio real en el Derecho Positivo Español*, Madrid, 1986.

ce el artº 74.2 L.a.— incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes de dominio público hidráulico y regularán la participación y representación obligatoria, y en relación a sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua. Ambito territorial y participación, en relación a sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos, son datos reveladores de que, en las comunidades de usuarios, la pertenencia a la situación viene determinada por una relación real de propiedad de ciertos inmuebles situados en una zona. Como señala la doctrina, se trata de entidades que se constituyen y regulan en consideración a los fondos, no de los titulares de los mismos.

### 3.1.2. La «carga real».

Las deudas a la comunidad de usuarios por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas —dice el art. 75.4 L.a.— gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la comunidad de usuarios exigir su importe por la vía administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan, aún cuando la finca o industria hubiese cambiado de dueño.

El mismo criterio —añade el precepto transcrito— se seguirá cuando la deuda provenga de multas e indemnizaciones impuestas por los Tribunales o Jurados de riego. Y en el artº 75.1 de la Ley se establece también la exigibilidad, por la vía administrativa de apremio, del coste (o abono de gastos y perjuicios) de la ejecución subsidiaria por incumplimiento de las obligaciones de hacer, a menos que revistan un carácter personalísimo. Análogo sistema regirá para el cobro de los cánones o exacciones regulados en los artículos 104 a 107 de la Ley de Aguas, conforme dispone este último. Y el art. 212.2 del R.D.P.H. también establece que en las concesiones de aprovechamientos colectivos para riegos, todos los terrenos comprendidos en el plano general aprobado quedarán sujetos al pago de las obligaciones aunque los propietarios rehusen el agua.

El alcance de la afección o carga real a que se refieren los preceptos reseñados consiste en que serán los propietarios de las fincas o industrias, en el momento de exigirse las contribuciones o derramas procedentes de los gastos, daños, cánones, etc., los que responderán, con sus bienes puestos en comunidad y con su participación en la misma, del pago de la porción o cuota correspondiente. Se trata de la apli-

cación del principio «res transit cum onere suo», conforme al cual los gastos necesarios para mantener el «status quo» de la comunidad afectarán realmente a la «propiedad consorciada» y el propietario no podrá excepcionar el pago basándose en que los gastos se originaron con anterioridad al momento en que adquirió su propiedad, pudiendo únicamente repetir contra los propietarios anteriores el importe de estos gastos también anteriores<sup>34</sup>.

### 3.2. *Efectos.*

En la comunidad de usuarios de aguas se darán las relaciones jurídicas propias de toda comunidad; fundamentalmente las relaciones internas o entre los diferentes comuneros, pero también las relaciones de éstos con terceros e, incluso, de la comunidad en su conjunto con tales terceros. La posición jurídica de cada comunero se concretará en un conjunto de facultades y obligaciones, en la responsabilidad y en las garantías establecidas para asegurar el perfecto cumplimiento de las mismas.

#### 3.2.1. Obligaciones.

##### A) De los comuneros entre sí: Aparte de un genérico deber de

34. En el artículo 75.4 de la L.a. aparecen relacionados el gravamen de la finca o industria en cuyo favor se realizan los gastos y la exigencia de su importe por la vía administrativa de apremio que —según hemos visto— se fundamenta en la ejecutividad de los actos administrativos de la comunidad, actuando como vicaria de la Administración Pública, en el ámbito competencial que le atribuye la Ley de Aguas. En realidad las comunidades de regantes gozarán de dos procedimientos para poder exigir el pago de las deudas a las que se refiere dicho art. 75.4 de L.a.: el de la vía administrativa de apremio y el de carácter civil derivado de ese gravamen a que quedan afectas las fincas o industrias. Aunque la configuración de esta carga o gravamen no aparezca desarrollada en la Ley de Aguas, la alusión a la misma hecha en esta Ley debe considerarse suficiente para que pueda mantenerse la existencia de esta garantía real típica de las comunidades de intereses de estructura consorcial, que encuentra su fundamento y régimen concreto de aplicación en el artículo 9, regla quinta, párrafos 2º y 3º y artículo 20 de la Ley de Propiedad Horizontal, la cual, juntamente con los artículos 392, 394, 398 y 401 del Código Civil, constituye la disposición fundamental o básica del grupo normativo aplicable a dichas comunidades de intereses, uno de cuyos supuestos es el de la comunidad de regantes y demás usuarios del agua (sobre la configuración de esta afección real puede verse mi estudio *El consorcio real...*, cit., págs. 191 y s.). Mediante el procedimiento civil basado en el gravamen o carga real serán exigibles todas las deudas de los comuneros con la Comunidad o con terceros que resulten acreedores de los comuneros como consecuencia del incumplimiento de obligaciones contraídas con dichos acreedores por los gestores o administradores de la Comunidad, mientras que por la vía administrativa de apremio únicamente serán exigibles las deudas procedentes de las actuaciones relativas a las funciones de policía, distribución y administración de las aguas concedidas a la Comunidad. Además de tener esta mayor amplitud, parece que la acción civil resulta más coherente con el carácter fundamentalmente privado de las relaciones jurídicas internas y externas entre los socios, la Comunidad y los acreedores. Puede que la falta de implantación de la vía administrativa de apremio sea debida, tanto o más que a las razones antes indicadas, al carácter privado de estas relaciones que se compaginan mejor con la acción civil derivada de la carga real.

diligencia, se dará la obligación concreta de cada comunero de contribuir a los gastos comunes. Esta obligación de cada comunero es independiente de la de los demás; la deuda que de ella proceda será una deuda parciaria y, por ello, en el supuesto de impago de alguno, los demás no estarán obligados a suplir el importe de lo debido por aquél.

B) De la comunidad respecto de terceros: Las relaciones de la comunidad de usuarios con los terceros y, en particular, con los acreedores de la propia comunidad, se canalizarán siempre a través de sus órganos de administración y gestión, o sea la Junta de Gobierno y su Presidente. Por ello, el acreedor tendrá que dirigirse a la comunidad, a través de estos órganos de gobierno, para reclamar la deuda, que tendrá que ser satisfecha por los órganos de administración con el fondo común, sin que pueda imponerse un pago parcial al acreedor ni remitirlo a los comuneros que no hubieran abonado las contribuciones o derramas. En este supuesto, los órganos de gestión tendrán que exigir a los comuneros morosos el cumplimiento de sus obligaciones con la comunidad, para poder ellos, a su vez, cumplir las de la comunidad con los terceros. Este régimen de cumplimiento de las deudas de la comunidad de usuarios viene a coincidir, por tanto, con el de las deudas mancomunadas.

### 3.2.2. Responsabilidades y garantías.

#### A) Relaciones internas.

La responsabilidad derivada de la obligación que tiene cada comunero de contribuir a satisfacer los gastos comunes será la personal y universal de todo deudor. Pero para poder asegurar debidamente el cumplimiento de tal obligación, resulta necesario establecer garantías especiales que recaigan sobre los mismos bienes colocados en situación de comunidad. Estas garantías se concretan en la carga o afectación real a que me he referido antes.

#### B) Relaciones externas.

No se puede considerar que exista responsabilidad directa, propiamente dicha, de la comunidad de usuarios de aguas porque, aunque, por ser Corporación y estar consiguientemente dotada de personalidad jurídica, puede ser titular de determinados bienes muebles o inmuebles, no cabe afirmar que la comunidad ni, menos aún, los órganos de gestión de la misma, posean un patrimonio afecto al cumplimiento de los fines de la comunidad. El fondo formado por las

contribuciones o derramas que han de satisfacer los comuneros vendrá a ser, en todo caso, una especie de patrimonio de tránsito, con autonomía puramente formal, puesto que en él todo el activo estará destinado a equilibrar el pasivo constituido por los gastos generales de la comunidad.

Ya he comentado que las deudas de la comunidad respecto de terceros son mancomunadas, pero que los acreedores no pueden exigir su pago directamente de los comuneros, debiendo hacerlo de la Junta de Gobierno, a través de su Presidente. Si ésta no exigiera a los comuneros el abono de las contribuciones o derramas para poder, a su vez, pagar a los acreedores, la deuda mancomunada, por falta de cumplimiento normal de la misma, quedará transformada en una obligación de indemnización de daños y perjuicios que será de carácter parciario, respondiendo ya entonces cada uno de los comuneros de la porción que le corresponda conforme a su cuota dominical. La garantía para asegurar el cumplimiento de esta obligación parciaria será también la afección real a que están sujetas las fincas o industrias colocadas en situación de comunidad<sup>35</sup>.

### 3.3. *Modificación.*

En el Reglamento del Dominio Público Hidráulico se recogen algunas causas de modificación de las comunidades de usuarios de aguas. La modificación podrá ser del ámbito —real y personal— de la comunidad o de carácter meramente formal; en el primer caso la modificación de los Estatutos u Ordenanzas será una consecuencia necesaria del cambio de personas y bienes acogidos a la Comunidad, mientras en el segundo se perseguirá únicamente, y de modo directo, la modificación de las Ordenanzas o Estatutos.

A) Del ámbito real y personal: El art. 202 del R.D.P.H. se refiere a un supuesto de modificación, consistente en la segregación de una

---

35. Quedará a salvo, como es lógico, la posibilidad de exigir responsabilidad a la Junta de Gobierno por la falta de diligencia en la reclamación, incluso judicial, de las cuotas o derramas que deban abonar los comuneros. Por otra parte, la carga o afección real recaerá siempre sobre la finca o industria de cada comunero y su correspondiente cuota de participación en el aprovechamiento colectivo de aguas y demás elementos comunes; la inseparabilidad e indisponibilidad por separado de las fincas privativas y de los elementos comunes vinculados realmente a aquéllas, implican la imposibilidad de embargar por separado los segundos, por cualquiera de las dos vías, administrativa de apremio o civil, bajo el pretexto de que el aprovechamiento colectivo, con sus tomas e instalaciones, pozos, acequias, etc., corresponden a la Comunidad. No es que estos bienes comunes deban ser inembargables por su naturaleza o destino sino que, por la estructura de la comunidad de regantes y demás usuarios del agua, no pueden embargarse separadamente los bienes privativos de cada comunero y su cuota de participación en los elementos comunes.



zona para constituir una comunidad independiente. La segregación será posible cuando existan varias tomas en cauce público que atiendan a zonas regables independientes, debiendo certificarse la decisión de la mayoría de votos correspondientes a la zona que se segrega (el precepto alude, pues a las comunidades de regantes, pero debe hacerse extensivo a las demás de usuarios de aguas). Se exige, como es natural, que queden garantizadas las obligaciones contraídas con anterioridad a la segregación y se requiere autorización del Organismo de cuenca, que será el que apreciará si las circunstancias del caso lo aconsejan, para una mejor utilización del dominio público hidráulico. En el expediente oportuno se dará audiencia a la Comunidad originaria (art. 202.1 del R.D.P.H.).

La modificación podrá también producirse por la separación de algún miembro de la comunidad que, conforme señala el párrafo último del art. 212 del R.D.P.H., tendrá que renunciar al aprovechamiento de las aguas y cumplir las obligaciones contraídas con la comunidad. Distinto es el caso de separación por renuncia del comunero, conforme al artº 395 del Código Civil; en este supuesto la renuncia es liberatoria respecto de las deudas internas de la comunidad (no con terceros), pero deberá abarcar no sólo la participación en el aprovechamiento de las aguas y demás elementos comunes sino también los bienes propios del renunciante colocados en situación de comunidad (por la inseparabilidad de unos y otros y porque la comunidad a la que renuncia es la de intereses referida al conjunto inmobiliario de los bienes privativos y comunes vinculados realmente). En el primer supuesto cambiará la demarcación territorial de la comunidad y, como consecuencia, disminuirá el número de comuneros, al quedar separados los titulares de las fincas o industrias de la zona segregada para constituir una comunidad independiente. En el segundo, la separación de personas motivará la modificación del territorio de la comunidad. Resulta, pues, obvio, que siempre irán unidas las modificaciones de los elementos personales y reales de la comunidad, por la misma naturaleza de ésta.

B) **Modificación formal o estatutaria:** Se refieren a ella los arts. 77 de la L.a. y 215 del R.D.P.H., conforme a los cuales los aprovechamientos colectivos que hasta ahora hayan tenido un régimen consignado en Ordenanzas debidamente aprobadas, continuarán sujetos a las mismas mientras los usuarios no decidan su modificación de acuerdo con ellas. Del mismo modo, allí donde existan Jurados o Tribunales de riego, cualquiera que sea su denominación peculiar, continuarán con su organización tradicional. Para la modificación de los Estatu-

tos por los propios usuarios será necesario que el acuerdo se adopte en Junta general extraordinaria convocada al efecto, sometiendo la nueva redacción a la aprobación del Organismo de cuenca. Bastará comunicarlo al mismo y que el acuerdo se adopte en la Junta general ordinaria cuando la modificación consista únicamente en la actualización de la cuantía de las sanciones a imponer por el Jurado. El Organismo de cuenca, por causa justificada y derivada de la necesidad de garantizar el buen orden del aprovechamiento colectivo, podrá obligar a las Comunidades existentes a actualizar sus Ordenanzas y Reglamentos, quedando facultado para redactar y aprobar, previo dictamen del Consejo de Estado, las modificaciones en caso de incumplimiento.

### 3.4. *Extinción.*

Los casos de extinción de las comunidades de usuarios relacionados en el artº 214 del R.D.P.H. comprenden varios supuestos en los que dicha extinción se producirá como efecto derivado de la pérdida del aprovechamiento de aguas: expiración del plazo, caducidad o expropiación forzosa de la concesión e, incluso, resolución del Organismo de cuenca adoptado en expediente sancionador, pues hay que entender que esta resolución del Organismo sólo puede afectar a lo que de él depende, es decir a la concesión.

Otra causa de extinción es la fusión en otra comunidad, a la que se refiere también, juntamente con la agrupación de varias comunidades, el nº 2 del art. 202 del R.D.P.H. Lógicamente, se extinguirán la comunidad fusionada o las agrupadas.

Las otras dos causas de extinción previstas en el R.D.P.H. son las que de modo directo e inmediato producen tal extinción, por desaparecer el supuesto de hecho de la situación de comunidad de usuarios, constituida para permanecer mientras no se produzca la pérdida o destrucción de sus elementos objetivos o un cambio de voluntad de los comuneros (causas objetiva y subjetiva de extinción de la comunidad). Se estima que acontece ésto cuando desaparecen totalmente o en sus tres cuartas partes, al menos, los elementos objetivos o reales (hay que entender que no sólo los comunes, sino también los privativos de los comuneros) o cuando formulan la renuncia del aprovechamiento, también al menos, las tres cuartas partes de los comuneros. Pero aún en estos supuestos, se deja a salvo la posibilidad de mantener la comunidad entre los no afectados por la ruina o los que no hu-

bieran renunciado, con las consiguientes modificaciones de los Estatutos y de la correspondiente inscripción registral<sup>36</sup>.

---

36. Para la liquidación de la comunidad extinguida, se remite el Reglamento a lo dispuesto en el Código Civil para la liquidación de las sociedades, a pesar de la diferente naturaleza jurídica de comunidad y sociedad. La remisión no tiene, sin embargo, mayor relevancia porque lo mismo el art. 406 del C.c. (en cuanto a las comunidades) que el 1.708 del mismo Código (en cuanto a las sociedades) se remiten, a su vez, a las reglas concernientes a la división de la herencia. En todo caso, esta división será únicamente de los bienes o elementos comunes (salvo el aprovechamiento de aguas).



### III. DERECHO COMPARADO

En algunos países musulmanes, particularmente del Magreb<sup>37</sup> perduran situaciones de comunidades de riego, continuadoras de aquellas otras que el pueblo árabe estableció en nuestro país y de las que proceden también algunas de las nuestras actuales<sup>38</sup>. Y en el derecho Iberoamericano encontramos igualmente numerosas entidades de riego que, con diversas denominaciones<sup>39</sup> subsisten en diversos países cuya legislación de aguas se basó en nuestras leyes de 1866 y 1879.

Son también varios los países europeos en los que existen entidades de regantes semejantes a nuestras comunidades<sup>40</sup>, especialmente en Italia y en Francia, cuyos consorcios y asociaciones sindicales de

---

37. Puede verse TAZI, Abdelhadi, *Les tribunaux speciaux de l'eau dans l'ouest mediterranean*, XIII CONGRES INTERNATIONAL DES IRRIGATIONS ET DU DRAINAGE, Casablanca, 1987, y CAPONERA, D.A., *Le droit des eaux dans les pays musulmans*, FAO, 1976, en especial las págs. 221 y s. sobre las asociaciones sindicales tunecinas.

38. Puede verse mi trabajo *El Tribunal de las Aguas de Valencia, heredado de los árabes*, en el Libro Homenaje al Profesor Juan Roca Juan, Murcia, 1989, págs. 683 y ss.

39. Pueden verse LOPEZ, J., *Organización de las Comunidades de usuarios en la República Argentina*, Naciones Unidas, 1973, VALLS, M.F., *La legislación del agua en los países de América del Sur*, FAO, 1980, y SOLANES, M., *Las organizaciones de regantes en el Derecho y la Administración de algunos países de América Latina*, FAO, 1981; en la gran mayoría de estos países existen asociaciones o sociedades de regantes que incluso se denominan comunidades y se organizan de modo similar a las nuestras.

40. Ver las referencias de MARTIN-RETORTILLO, S., *La Ley de Aguas de 1866*, cit. pág. L, a la autoadministración de los usuarios en el Sur de Francia y a las compañías de aguas del Derecho Alemán. En un estudio de Derecho Comparado realizado en los años 1960, relativo a los países de la CEE, se destacó también la importancia de instituciones semejantes de usuarios del agua en Bélgica y en los Países Bajos, llegando a opinar Eliseo IANDOLO, en la Introducción de dicho estudio, que de las características análogas de fines, de facultades y de estructura organizativa debía inferirse que se trataba del fruto o consecuencia jurídica de una exigencia común e inmanente.

riego presentan una notable analogía con las comunidades de regantes españolas, según pasamos a considerar<sup>41</sup>.

### 1. Los consorcios italianos.

Los consorcios italianos para la gestión en común del agua y de los regadíos tienen una tradición plurisecular y han dado respuesta a muchos problemas que de otra forma no se hubieran podido resolver, tanto en materia de defensa como de utilización del agua. En los arts. 657 a 661 del código civil de 1865 se configuraban con carácter privado y voluntario, si bien las deliberaciones de la mayoría de los participantes eran también obligatorias para la minoría disidente, por efecto de las normas establecidas para la comunidad y para la sociedad, a las que se remitía el art. 658. Junto a los consorcios privados de riego del código civil de 1865, aparecen pronto, como consecuencia de numerosas leyes que reconocen al sector del agua un interés general, los Consorcios privados de interés público (para mejora de tierras) y los consorcios dotados de personalidad jurídica pública (consorcios de «bonifica»). En el Libro Tercero del Código Civil Italiano de 1942, «De la propiedad», está perfectamente reflejado el rasgo característico de las instituciones que venimos analizando, el que podemos considerar fin inmediato de estas figuras; así, en las expresiones de la finalidad de ejecución, conservación y uso de obras de interés común a varios fundos, comunes a varios fundos (arts. 861 y 863), o de sistematización de avenamientos, supresión de terrenos pantanosos o toma de aguas por los propietarios de fundos que se benefician de las obras (art. 914), se pone de relieve lo que puede ser el dato más peculiar de estas co-

---

41. La naturaleza jurídica común de las asociaciones sindicales francesas, de los consorcios hidráulicos italianos y de nuestras comunidades de usuarios del agua parece evidente, pudiendo ser consideradas, en su estructura interna, como comunidades de intereses de carácter consorcial o consorcios reales, sin perjuicio de reconocerseles personalidad jurídica, incluso pública, bajo las formas de Corporaciones de Derecho Público o Establecimientos Públicos. En los tres supuestos se dan los caracteres del instituto del consorcio real que autores como FERRARA y MILANI elevaron a verdadera categoría jurídica, válida para explicar situaciones que no encajan ni en la comunidad de bienes ni en la sociedad. Como señalaba ya FERRARA en 1935 (*I consorzi per l'esercizio dell'agricoltura*, Atti del primo cong. naz. di Dir. Agr.), las características de que el interés realizado por el consorcio es inherente a los fundos consorciales y de que la obligación de contribuir que incumbe a los consorciados no es una obligación personal sino una carga real que grava sus fundos, elevan el consorcio a figura jurídica propia; y aunque se den diferentes modalidades en las manifestaciones del consorcio real, desde las de Derecho Privado a las de Derecho Público y desde organizaciones sin personalidad hasta entidades con personalidad privada o pública, siempre se conservará en ellas este núcleo del instituto consorcial. También MILANI, en 1959 (*Consorzi reali in agricoltura*), destacó el interés de la categoría consorcial para explicar organizaciones de bienes que tienen cada vez más importancia en la transformación actual del Derecho.

munidades especiales, el nudo gordiano de su estructura interna, o sea ese nexo objetivo entre las titularidades de varios fundos y la cotitularidad de las obras o mejoras realizadas en interés común de los propietarios de aquéllos, para un aprovechamiento conjunto de tales obras o mejoras, sin perjuicio del uso o explotación independientes de los bienes particulares que se benefician de los elementos comunes.

En todo caso, el código civil italiano de 1942 contempla ya tres figuras de consorcios para la utilización en común de las aguas: el consorcio voluntario de regadío, el consorcio de saneamiento y mejora de tierras y el consorcio de «bonífica»<sup>42</sup>.

El Decreto Ley de 1933 atribuye a los consorcios de mejora de terrenos la función de proveer a la ejecución y conservación de las obras de mejora que pueden ser auxiliadas por el Estado. Son obras de interés de cada fundo o comunes a varios fundos, tendentes a la mejora y el desarrollo de la producción, lo que motiva la intervención del Estado en la participación de los gastos; aunque las obras sean privadas, se reconoce un interés público (el interés general de la produc-

---

42. El Decreto-Ley de 13 de Febrero de 1.933 había introducido un régimen jurídico unitario para la «bonifica integrale», constituida por todas las obras públicas y privadas que tuvieran la finalidad común de la defensa, tutela y ordenación del territorio, entre las que figuraban las obras para utilización de las aguas en regadío. En la integración de la intervención pública y de la actividad privada radica la relevancia de la reforma y el que las obras de regadío formen parte de la «bonifica integrale» será muy importante para las transformaciones de zonas regables. Los consorcios de «bonifica» son constituidos entre todos los propietarios de los inmuebles situados en un determinado territorio, delimitado por la autoridad gubernativa teniendo en cuenta las exigencias hidráulicas y de sistematización de los terrenos, de modo que se constituya una unidad hidrográfica de dimensiones y funcionalidad adecuadas. Son constituidos a propuesta de la mayoría de los propietarios de los inmuebles situados en un perímetro determinado, si bien también pueden serlo de oficio, mediante Resolución de la autoridad gubernativa. Investidos de personalidad jurídica pública, sus funciones institucionales se refieren a las obras de competencia estatal, que son confiadas al consorcio en régimen concesional, así como a las obras de interés común a varios fundos, a la conservación de todas ellas y a la asistencia a la propiedad consorciada en las obras de transformación de cada finca. Proveen así los Consorcios a la creación de los regadíos y a su gestión, garantizando su mantenimiento y funcionamiento y asegurando el riego de los terrenos comprendidos en la zona regable. Para ello son dotados de potestades públicas, como son la de imponer contribuciones a los propietarios consorciados que se benefician de la actividad del consorcio y la de sustituir a los propietarios en la ejecución de las obras privadas integrantes y complementarias de las obras públicas, definidas por el legislador como obligatorias para los consorciados. Tiene también gran relevancia el derecho preferencial reconocido legalmente a los Consorcios para conseguir la concesión de derivación de las aguas públicas, lo que les asegura la disponibilidad del agua necesaria para el riego. Los órganos de administración son elegidos por los propietarios consorciados, de entre ellos, con un sistema electivo que tiende a garantizar la participación de todos los consorciados en razón del interés de cada uno en la actividad desarrollada por el consorcio. Para el desarrollo de estas figuras consorciales, ver MARTUCCELLI, A.M., *La gestione in comune delle acque e degli impianti irrigui: i consorzi*, en *Rivista di Diritto Agrario*, Julio-Septbre 1989, págs 499 y ss. y *Politique de l'irrigation en Italie*, OCDE, 1971, págs. 24 y ss.

ción agrícola) que justifica la intervención financiera del Estado. Los consorcios de mejora de tierras se definen, por estas razones, como consorcios privados de interés público; el control del Estado es más limitado que en los consorcios de «bonífica», quedando excluida la constitución de oficio; sin embargo, se reconoce también a estos consorcios de mejora de tierras la potestad de imponer contribuciones a los propietarios que se benefician de la actividad del consorcio y el derecho preferente para la concesión de aguas públicas. La legislación de 1.933 derogó la legislación especial de los consorcios de riego, que ya no podían constituir una categoría distinta a los consorcios de «bonífica» y de mejora de tierras; se previó, sin embargo, su conversión, lo que ha permitido el reconocimiento del carácter de consorcio de mejora de tierras a algunos antiguos consorcios de riego.

## 2. Las asociaciones sindicales francesas.

Las asociaciones sindicales francesas se constituyen por los propietarios interesados en la ejecución y mantenimiento de determinadas obras, con la participación de todos ellos en los gastos comunes. Los trabajos que pueden ser objeto de una asociación sindical son los enumerados por las Leyes de 1865 y 1888, modificadas por otras disposiciones posteriores que han ido añadiendo obras tan interesantes para la gestión racional del agua como las destinadas a prevenir su contaminación y a la realimentación de acuíferos subterráneos. Expresamente constaban ya, entre estos trabajos, desde el Decreto Ley de 21 de Diciembre de 1926, los de regadío, drenaje, saneamiento de tierras húmedas e insalubres y cualquier otra mejora agrícola de interés colectivo, como desalación de tierras y utilización de aguas residuales. La enumeración de estas obras es limitativa, pero muy amplia, puesto que comprende cualquier mejora agrícola de interés colectivo; sin embargo, no sería asociación sindical la que no se constituyese para la realización o conservación de estos trabajos de interés común; no lo sería, por ejemplo, una asociación que se formase solamente para la defensa de intereses comunes frente a la administración de un canal.

Hay tres categorías de asociaciones sindicales: libres, autorizadas y obligatorias. Estas últimas son la excepción y sólo se pueden imponer para determinadas obras, cuando no se logra formar una asociación libre o autorizada. Son caracteres destacables de ambas —libres y autorizadas—, el estar dotadas de personalidad jurídica o moral y el «*intuitus rei*», o sea el que las obligaciones que derivan de su constitución no son solamente personales de los asociados sino que afectan a los inmuebles comprendidos en el perímetro de las asociaciones y



recaen sobre los mismos bienes cualesquiera que sean las manos por las que pasen hasta la disolución de la asociación; es el inmueble el que está comprometido en la asociación, más que el propietario; en cierto modo, el inmueble queda gravado por una especie de servidumbre administrativa y, en caso de venta, el adquirente se encuentra obligado a participar en los trabajos y al pago de las tasas o contribuciones<sup>43</sup>.

43. Las asociaciones libres se forman sin intervención de la Administración, por el consentimiento unánime de los asociados, y los trabajos que emprenden no son trabajos públicos sino privados, por lo que no pueden recurrir a la expropiación ni invocar en su beneficio las servidumbres de ocupación temporal de los terrenos o de extracción de materiales; las cotizaciones de los asociados son consideradas deudas ordinarias y todas las cuestiones litigiosas que surjan entre los asociados o con terceros son resueltas por los Tribunales civiles y no por los administrativos. Pueden transformarse en asociaciones sindicales autorizadas mediante trámites muy sencillos. Las asociaciones sindicales autorizadas se constituyen por orden del Prefecto, mediante el consentimiento de la mayoría de los propietarios interesados, de modo que la decisión de esta mayoría puede imponer a la minoría la obligación de contribuir a la ejecución de los trabajos. Debido a esta facultad coercitiva de la mayoría sobre la minoría, los requisitos de forma y de fondo, para la constitución de las asociaciones autorizadas, son bastante más rigurosos que los exigidos para la formación de las libres: encuesta administrativa, con planos, anteproyecto y proyecto de acta de la asociación que se pretende constituir a iniciativa de uno o varios de los propietarios interesados, notificaciones individuales a los propietarios de los terrenos comprendidos en el perímetro al que afecten los trabajos, convocatoria y celebración de una asamblea general y remisión del acta al Prefecto, que autoriza o niega la autorización de la asociación sindical. Las asociaciones sindicales autorizadas para la ejecución de trabajos de mejora, entre las que están comprendidas las de riego y drenaje, requieren que en la Asamblea General se haya alcanzado la adhesión de tres cuartas partes de los interesados que representen más de los dos tercios de la superficie, o dos tercios de los interesados que representen más de las tres cuartas partes de la superficie, si bien se consideran adheridos los propietarios que no expresen por escrito su oposición. Los propietarios disidentes están obligados a contribuir a la ejecución de los trabajos, pero pueden desentenderse —si lo desean— de toda obligación, abandonando los terrenos que les pertenezcan y que estén comprendidos en el perímetro de la asociación. En casos especialmente importantes son obligados, sin embargo, a soportar la decisión de la mayoría, por el temor de que el derecho de abandono pueda comprometer la ejecución de trabajos considerados de primera necesidad. El abandono supone para la asociación la obligación de expropiar y los terrenos abandonados pasan a pertenecer a todos los asociados en propiedad indivisa, pues son pagados con fondos de la asociación. Las asociaciones sindicales autorizadas se encuadran en la categoría de establecimientos públicos y gozan de ciertas prerrogativas. Sus trabajos tienen el carácter de obras públicas, de modo que las cuestiones que plantee su ejecución son conocidas por la jurisdicción administrativa; tienen derecho a constituir servidumbres legales, entre ellas la de acueducto para el regadío; a pesar de que la expropiación no puede tener lugar sino por causa de utilidad pública y de que las asociaciones sindicales autorizadas sólo representan un interés privado colectivo, se les ha reconocido el derecho a expropiar previa declaración de utilidad pública de sus trabajos; y tienen la facultad de imponer tasas a todos los asociados, adheridos o no voluntariamente, proporcionalmente al interés de cada propietario, para el pago de todos los gastos hechos al ejecutar los trabajos. La administración y funcionamiento de estas asociaciones sindicales autorizadas se confía a tres órganos esenciales: la Asamblea General, el Sindicato o reunión de síndicos y el Director. Finalmente, cuando la ejecución y el mantenimiento de los trabajos previstos en la legislación que regula estas asociaciones presentan un interés común para varias de ellas, podrán formar entre las mismas una Unión de Asociaciones Sindicales con vistas a la gestión de la empresa común. Para el desarrollo de estas asociaciones sindicales, puede verse BAUZIL, V., *Traité d'irrigation*, Eyrolles, Paris, págs. 390 y ss; CORDONNIER, M.A., *Les Associations Syndicales de drainage*, Revue *GEOMETRE*, Mayo 1978, y LAUNAY, M., *Législation des eaux. Associations Syndicales*, Eyrolles, Paris, págs. 67 y ss.



#### **IV. EL FUTURO DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y DEMAS USUARIOS DEL AGUA.**

Al extenderse a las comunidades de usuarios del agua, en general, la tradicional configuración jurídica de nuestras comunidades de regantes, son muchas y muy interesantes las nuevas comunidades recogidas en la legislación de aguas: comunidades de aguas subterráneas (art. 79 L.a.), de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas (art. 80 L.a.), constituidas por Corporaciones Locales para abastecimiento de agua a varias poblaciones (art. 81 L.a.), de vertido (art. 82 L.a.), de avenamiento y constituidas para la construcción, conservación y mejora de obras de defensa contra las aguas (art. 83 L.a.), así como otros tipos de comunidades, no mencionadas expresamente en la Ley de Aguas a las que, sin embargo, podrán aplicarse las disposiciones de la misma.

La complejidad de algunas de estas comunidades (v.gr. la de un acuífero o unidad hidrogeológica de gran extensión, máxime si está sobreexplotado) aconseja que se dicten normas complementarias de la Ley de Aguas y de sus Reglamentos para regular un Estatuto-tipo general y otros específicos de los supuestos de mayor interés. De este modo se facilitaría la constitución de estas nuevas comunidades de regantes y demás usuarios del agua, determinandose a la vez las bases del régimen jurídico de las mismas, objeto de regulación estatal<sup>44</sup> y

---

44. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 227/1988, de 29 de Noviembre, ha analizado los preceptos del Capítulo IV del Título IV de la Ley de aguas (arts. 73 á 83), que regula las comunidades de usuarios, con motivo de la alegación que mantenía, de un lado, que esas normas no son aplicables a la utilización de las aguas que discurran íntegramente dentro de la Comunidad Autónoma recurrente, y, de otro, que desconocen las potestades exclusivas de autogobierno que corresponden a la propia Comunidad según su Estatuto. No es dudosa —dice el T.C.— la potestad de autoorganización, que se manifiesta en la configuración —por la Comunidad Autónoma— de su propia Administración Hidráulica y en la de los Organismos, Corporaciones o Entidades Administrativas de ella dependientes y en la determinación de su régimen

pudiendo las Comunidades Autónomas regular<sup>45</sup> los aspectos no básicos que consideren de interés conforme a sus Estatutos y a las pecu-

---

jurídico de organización y funcionamiento. Pero esta potestad organizativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª de la Constitución), que alcanza también a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos o profesionales (SSTC 76/1983, de 5 de Agosto, y 20/1988, de 18 de Febrero). Por ser Corporaciones de Derecho Público (art. 74.1 L.a.), el Estado es competente para regular las bases del régimen jurídico de las comunidades de usuarios, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos y en el ámbito de su competencia organizativa en materia de Administración Hidráulica, las demás funciones normativas o ejecutivas sobre tales comunidades de usuarios. Entiende el T.C. que constituyen elementos esenciales de su régimen jurídico: la ejecutividad de sus acuerdos en el ámbito corporativo y su ejecución forzosa por la vía de apremio (arts. 75.1 y 4 y 76.5 y 6, último párrafo de la L.a.), el carácter de beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de servidumbres (art. 75.2) y la potestad sancionadora (art. 76.6, primer párrafo), los preceptos que se refieren a su constitución en los que se pone de relieve la pertenencia muchas veces necesaria a las mismas, en su modalidad general u ordinaria, en sus variantes de segundo grado y tanto si su creación es obligatoria como si es facultativa. Incluso es básico el art. 73.5 relativo a la constitución por convenio específico y ello —según parece— porque también en este caso se crea una verdadera entidad de naturaleza o estructura consorcial, aunque la forma sea la de un simple acuerdo de todos los implicados en un conjunto de relaciones derivadas fundamentalmente de la existencia de un aprovechamiento común. Destaca el Tribunal Constitucional que la finalidad de este tipo de entidades no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos, necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos, en régimen de participación de los interesados.

45. Estima el Tribunal Constitucional, en su S. 227/88, que, como declaró en las sentencias 48 y 49/1988, de 22 de Marzo, «no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resulten justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal», por lo que mantiene que cada Comunidad Autónoma, en aras de su propio interés, podrá introducir las peculiaridades que estime convenientes, dentro del marco competencial que le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto. No tienen carácter básico, porque establecen reglas de detalle ajenas a los aspectos fundamentales del régimen de las comunidades de usuarios, los preceptos relativos a las denominaciones específicas de las comunidades (art. 73.1, inciso final), los que prescriben el contenido de los Estatutos u Ordenanzas, excepción hecha del principio de participación y representación, el art. 78 que regula el modo de definición de la titularidad de las obras que integran los aprovechamientos colectivos y el art. 81 que —entiende el Tribunal— no regula un nuevo tipo de comunidad de usuarios sino que condiciona el otorgamiento de concesiones, para abastecimiento de agua a varias poblaciones, a la constitución de mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes. Considera el T.C. que el régimen jurídico básico de las mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, se establece en la legislación de régimen local, que a la Comunidad Autónoma recurrente corresponde desarrollar y, en su caso, ejecutar, en el ámbito de sus competencias, y que, por otra parte, el condicionamiento de las concesiones que prevé el art. 81 de la Ley no puede considerarse como una norma básica sobre concesiones administrativas, habida cuenta de que regula un supuesto específico y no contiene una norma general del propio sistema concesional. Estas razones me parecen válidas en cuanto al aspecto de sujeción a la legislación de régimen local de las entidades intermunicipales y en cuanto a que el artículo 81 no establece una norma básica del sistema concesional, pero parece que dicho precepto pretende que el régimen jurídico de estas entidades esté formado por las normas que regulen su carácter interlocal y las que reglamenten el servicio común de abastecimiento, imponiendo para este segundo aspecto la sujeción al estatuto jurídico de las comunidades de usuarios de aguas que, respecto de la participación y representación obligatoria de los titulares de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua, hay que considerar —como reitera el propio Tribunal— que tienen carácter básico.

liaridades regionales de las diversas entidades de riego o de otros usos del agua.

Por otra parte, cabe esperar también que la Comunidad Económica Europea fomente estas comunidades, asociaciones o consorcios de regantes, procurando a la vez que respondan en todos los países de la Comunidad a unos requisitos mínimos que las definan y cuyo cumplimiento garantice su mejor contribución al desarrollo adecuado de la política agrícola comunitaria y a la conservación y utilización racional de los recursos hídricos<sup>46</sup>. La posible colaboración de estas entidades de riego para la solución de los problemas de gestión del agua y de otros conexos, como los de saneamiento y drenaje, salinización de tierras y aguas y reutilización de las depuradas, aparece como un nuevo y fundamental motivo de promoción de las mismas. Estas comunidades de estructura consorcial, a las que diversas legislaciones han otorgado el carácter de Corporaciones o de Establecimientos Públicos, se nos presentan, por todo ello, como situaciones jurídicas de profundas raíces históricas que conservan, tal vez por esto mismo, una importancia incluso acrecentada y un indudable interés jurídico que es el que yo he intentado destacar.

---

46. La Asociación Patrimonial Internacional, fundada en Estrasburgo en Abril de 1990, podría coadyuvar a realizar estos objetivos, puesto que tiene como fin fundamental promover la gestión racional y comunitaria de los recursos naturales, desde un planteamiento sistémico que integra las finalidades socioeconómicas y las ambientales, y mantiene contactos con la Comisión y el Consejo de Europa para colaborar en actuaciones de esta naturaleza.



**CONTESTACION  
DEL  
EXCELENTISIMO SEÑOR  
D. EMILIO DIEZ DE REVENGA Y TORRES**





Excmos. e Ilmos. Srs.  
Señoras y Señores

El Excmo. Sr. Presidente de esta Real Corporación me ha designado para que, en nombre de ella, reciba al nuevo Académico Don Emilio Pérez Pérez. Muy honrado, trato de cumplir el encargo, adelantando que no veo en mí mérito alguno para tal distinción, seguramente motivada por mi amistad y admiración hacia el beneficiario, que datan de nuestros ya lejanos tiempos de alumnos de la Universidad de Murcia.

No ofrece ninguna dificultad hacer una semblanza de Emilio Pérez Pérez, porque es de sobra conocido. Mas al realizarla, se que voy a contrariar la discreción que le caracteriza, que es necesario y justo no respetar en este acto, para poner de manifiesto el enorme mérito de su personalidad en todos los órdenes.

Nacido en el Altiplano de Murcia, él mismo ha expuesto cómo cursó con no pocas dificultades materiales —pero con notorio aprovechamiento, añado yo— su licenciatura en nuestra Facultad de Derecho. Con una sólida formación jurídica, accedió a la Administración Pública como Letrado del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y después también actuó como Letrado del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Es en esta época, que inicia en Tierra de Campos, cuando con ocasión de su tarea al servicio de la Administración, siente inquietud por el Derecho Agrario y después por el Derecho de Aguas, lo que le lleva a estudiarlos en profundidad y convertirse en un reconocido especialista en sus respectivas materias.

En los cinco años que median entre enero de 1983 y diciembre de 1987, época de especial problemática en la Cuenca del Segura y en la que se gestó y consumó la reforma radical de la legislación de aguas, ostentó los cargos de Delegado del Gobierno y Presidente de

la Confederación Hidrográfica del Segura, cesando a petición propia con el disgusto de todos los miembros de su Junta de Gobierno, compuesta por representantes de los regantes y de la Administración. Después, ocupó la Dirección General de Recursos Hidráulicos de la Comunidad Autónoma de Murcia y en la actualidad ostenta la Jefatura del Servicio Jurídico Administrativo de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Medio Ambiente.

Es Doctor en Derecho, Profesor Asociado de Derecho Civil de la Universidad de Murcia y Asesor de las Naciones Unidas en materia de legislación y administración del agua para los países iberoamericanos. Ha intervenido en múltiples cursos, seminarios, conferencias, mesas redondas y lecciones tanto en España como en el extranjero, con especial incidencia en el Derecho de Aguas. Y participó en diversos Congresos nacionales e internacionales, destacándose en este aspecto su labor como coordinador científico del I Congreso Nacional de Derecho de Aguas, celebrado en Murcia en 1982, que organizó junto con el entonces Ente Preautonómico Regional de Murcia esta Real Academia y cuyo lema fue la reforma de la Ley de Aguas, tiempo después culminada. Amén de incontables artículos, tiene publicados ocho libros, debiendo resaltarse por su novedad y por su integración en una obra de tanta envergadura como son los «Comentarios al Código Civil» de Edersa, sus comentarios a los artículos 407 a 427 del Código Civil y a la Ley de Aguas, en colaboración con el Profesor Antonio Reverte Navarro, que constituyen el volumen 3 del Tomo V de la Obra.

Ha afirmado el nuevo Académico con la sencillez que le caracteriza, que se considera un funcionario con vocación universitaria. Tal estimación es subjetiva y cierta, pero es ineludible en este acto extenderla objetivamente en toda su dimensión. Pues su faceta como servidor de la Administración, es más que sobresaliente y rebasa la tarea del mero funcionario, no ya por la responsabilidad de los puestos desempeñados, a veces en muy difíciles coyunturas que exigían tino para armonizar intereses encontrados y siempre con acertadas decisiones, sino también porque propició su intervención como miembro de la Comisión redactora del anteproyecto de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 y del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. De tal suerte, su invocación de la mera condición de funcionario, hay que desplazarla a su calidad de coautor de textos legales de la máxima importancia, que tendían a reformar radicalmente el régimen secular de las aguas, estructurado en una Ley tan venerable como la de 1879. Y tal tarea de colaboración directa en los trabajos de creación de una legislación innovadora y difícil, no puede emprenderse sin los sólidos

conocimientos jurídicos con que cuenta el nuevo Académico. En este mismo sentido se ofrece el Real Decreto Ley 3/1986, sobre Ordenación de aprovechamiento hidráulicos de la Cuenca del Segura, en cuya producción tan activamente intervino Emilio Pérez Pérez y que tendía a resolver los problemas de desorganización de los endémicos aprovechamientos en la Cuenca. Y de su cualificación como Profesor Universitario, es prueba su estudio e investigación de Derecho de Aguas, que tantos frutos ha dado ya, y que lleva a cabo a diario en el Instituto Universitario del Agua, a cuya creación tanto contribuyó.

Emilio Pérez Pérez, en el Discurso que acabamos de oírle, ha ofrecido a la Academia un estudio riguroso sobre la «Naturaleza Jurídica de las Comunidades de Regantes y demás Usuarios del Agua» en el que, con toda minuciosidad según es su forma habitual de trabajar, ha hecho análisis del sustrato y régimen jurídico legal de tales entidades, conforme a la nueva normativa en la materia. Tal trabajo habrá que considerarlo pues como un valiosísimo elemento de estudio e interpretación auténtica de dicha legislación, dado que proviene de quien, con su sabiduría y conocimientos, colaboró a la conformación de los actuales textos legales.

Dicho trabajo, perfectamente sistematizado, se estructura en una primera parte, donde se estudian histórica y conceptualmente las Comunidades de Regantes y Usuarios del Agua para, seguidamente, entrar en el análisis de su naturaleza jurídica, que califica de comunidades de intereses en las que confluyen el interés privado, los intereses comunes y el interés social, constituídas en Corporación de Derecho Público por cuanto gestionan intereses generales; adentrándose después, en un exhaustivo análisis de su régimen jurídico según la nueva legislación.

Y profundizando aún más en el estudio de la naturaleza jurídica de estas entidades, sienta su base consorcial y ello es fruto de la rigurosa y constante investigación del nuevo Académico sobre la poco estudiada figura del consorcio, que él sí ha cultivado y es el tema de su tesis doctoral, para tratar con acierto de encajarla en el Derecho positivo español y, en particular, en la gestión de las aguas. No es aventurado afirmar que merced a su concurso en la elaboración de la nueva legislación de aguas, ya se ha residenciado la figura del consorcio en nuestro Derecho escrito y así, una importantísima e innovadora legislación como es la del agua, se encuentra configurada según la mejor

técnica jurídica, en lo que concierne a Comunidades de Regantes y Usuarios.

Finalmente, ha ofrecido el Discurso que hemos oído una muy cumplida referencia al Derecho comparado, imposible sin su detallado estudio, para terminar propugnando la cooperación internacional en el marco de actuación de la Comunidad Económica Europea, a fin de que los países miembros, mediante comunidades, asociaciones o consorcios uniformes de regantes y usuarios, regulen con unos mismos criterios la conservación y utilización racional de los recursos hídricos, en aras de un mejor desarrollo de la política agrícola comunitaria. Porque, como señaló el punto XII de la Carta del Agua aprobada en Estrasburgo en 1968, entre otras declaraciones del máximo interés para proteger un bien sin el que no hay vida posible, «El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que necesita de la cooperación internacional».

Pese a que en Derecho todo es opinable, no me corresponde añadir nada, y menos disentir, en relación con cuanto tan documentadamente y con tanta autoridad y alarde de conocimientos ha expuesto el nuevo Académico. Sería una impertinencia por mi parte. Sólo me resta hacer patente que la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia recibe hoy en esta solemne sesión a un prestigioso jurista que, por añadidura, es un hombre bueno en el cabal sentido de la palabra. Su solidaridad con los demás y su altruísmo de siempre, no es necesario que se resalten, por resultar bien notorios.

Esta Corporación por tanto está de enhorabuena y yo me honro en proclamarlo en su nombre.

Sea bienvenido entre nosotros el nuevo Académico Don Emilio Pérez Pérez.



