

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS REGADÍOS

INFRAESTRUCTURAS, GESTIÓN Y  
APROVECHAMIENTOS.  
ESPECIAL REFERENCIA A ARAGÓN



**José Luis CASTELLANO PRATS**

EL JUSTICIA DE ARAGÓN  
Zaragoza, 2005

ISBN: 84-88510-89-5  
Editor: El Justicia de Aragón

# RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS REGADÍOS

INFRASURSTRUCTURAS, GESTIÓN Y  
APROVECHAMIENTOS  
ESPECIAL REFERENCIA A ARAGÓN

El Justicia de Aragón

**Título:** Régimen jurídico de los regadíos. Infraestructuras, gestión y aprovechamientos. Especial referencia a Aragón

**Autor:** José Luis Castellano Prats

**Colección:** El Justicia de Aragón

**Edita:** El Justicia de Aragón

**D.L.:** Z. 2480-2005

**I.S.B.N.:** 84-89510-69-5

**Imprime:** COMETA, S.A.

El Justicia de Aragón  
Zaragoza, 2005





# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	15
<b>1. PREÁMBULO</b> .....	19
<b>2. APROXIMACIÓN MATERIAL A LOS REGADÍOS</b> .....	23
<b>2.1. POLÍTICA AGRARIA Y REGADÍOS</b> .....	23
<b>2.2. DELIMITACIÓN MATERIAL DE LOS REGADÍOS</b> .....	26
<b>3. REFERENCIAS HISTÓRICAS</b> .....	29
<b>3.1. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE AGUAS EN ESPAÑA</b> .....	29
<b>3.2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE REGADÍOS EN ESPAÑA</b> .....	33
<b>4. RÉGIMEN COMPETENCIAL</b> .....	39
<b>4.1. ÁMBITOS COMPETENCIALES Y ADMINISTRATIVOS QUE AFECTAN A LOS REGADÍOS</b> .....	39
<b>4.2. MARCO COMPETENCIAL BÁSICO</b> .....	41
4.2.1. La Unión Europea. Tratado de la Comunidad Europea .....	41
4.2.2. Competencias estatales .....	46
4.2.3. Competencias autonómicas .....	49
4.2.4. Las competencias en el conjunto de los Estatutos de Autonomía .....	51
4.2.4.1. Agricultura .....	51
4.2.4.2. Obras públicas .....	53
4.2.4.3. Ordenación del territorio y urbanismo .....	54
4.2.4.4. Medio ambiente.....	54
4.2.4.5. Aguas y Regadíos .....	55

4.2.5. Competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón.....	59
4.2.6. Conclusiones .....	62
<b>4.3. TRATAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ..</b>	<b>66</b>
4.3.1. Conflictos en materia de aguas .....	66
4.3.1.1. Consideraciones generales .....	67
4.3.1.2. El dominio público estatal .....	69
4.3.1.3. Las aguas subterráneas .....	71
4.3.1.4. Las cuencas inter e intracomunitarias y los criterios de delimitación competencial .....	72
4.3.1.5. Competencias sobre aguas intracomunitarias..	73
4.3.1.6. Competencias autonómicas sobre aguas intercomunitarias .....	76
4.3.1.7. La planificación hidrológica .....	80
4.3.1.8. Resumen de distribución competencial en materia de aguas .....	82
4.3.1.9. Otras cuestiones.....	83
4.3.2. Conflictos sobre aguas derivados de otros títulos competenciales .....	84
4.3.2.1. Pesca y Medio Ambiente.....	84
4.3.2.2. Evaluación de Impacto Ambiental y Medio Ambiente.....	87
4.3.2.3. Ordenación del Territorio y Urbanismo.....	90
4.3.2.4. Las Obras Públicas de Interés General .....	91
4.3.3. Conflictos relacionados con la materia de agricultura .....	94
4.3.3.1. Agricultura y planificación general de la actividad económica .....	94
4.3.3.2. Fomento y subvenciones estatales. Competencias materiales .....	100
<b>5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS REGADÍOS .....</b>	<b>107</b>
<b>6. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>113</b>
<b>6.1. POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) Y DESARROLLO RURAL.....</b>	<b>113</b>

6.1.1. Evolución de las políticas agrícolas comunitarias.....	113
6.1.2. El reto de la Agenda 2000 y el desarrollo rural.....	115
6.1.3. La nueva política agrícola común.....	117
6.1.4. Regulación del desarrollo rural .....	119
6.1.5. Los programas de nueva generación .....	121
<b>6.2. EL AGUA Y LA POLÍTICA MEDIO AMBIENTAL.....</b>	<b>121</b>
6.2.1. Los programas de acción y el desarrollo sostenible ..	121
6.2.2. La integración del medio ambiente en la política agraria europea. Las buenas prácticas .....	124
6.2.3. La regulación de las técnicas preventivas de evaluación ambiental .....	126
6.2.4. La Directiva Marco del agua y otras normas sobre el agua .....	130
6.2.4.1. Incidencia en las políticas sectoriales y en los regadíos .....	133
6.2.4.2. Protección de las aguas de la contaminación agraria .....	137
6.2.4.3. Normativa comunitaria complementaria.....	138
<b>7. POLÍTICAS DE FOMENTO DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y DEL REGADÍO .....</b>	<b>141</b>
<b>7.1. MARCO DE REFERENCIA .....</b>	<b>141</b>
7.1.1. El derecho público económico .....	141
7.1.2. Desarrollo y regadíos .....	143
<b>7.2. PLANIFICACIÓN GENERAL DE LOS REGADÍOS .....</b>	<b>145</b>
7.2.1. Necesidad de la planificación .....	145
7.2.2. El plan nacional de regadíos .....	149
7.2.2.1. Sociedades estatales de infraestructuras agrarias .....	157
<b>7.3. DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>159</b>
7.3.1. Caracteres generales.....	159
7.3.2. Programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción: gestión de recursos hídricos.....	162
7.3.3. Programa de desarrollo rural para las medidas de acompañamiento en España.....	168

<b>7.4. RÉGIMEN ESTATAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS Y REGADÍOS.....</b>	<b>169</b>
7.4.1. Panorama normativo estatal.....	169
7.4.2. Ley de reforma y desarrollo agrario.....	171
7.4.3. Ley 19/1995 de modernización de las explotaciones agrarias .....	179
7.4.3.1. Real Decreto 613/2001 para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias.....	182
7.4.3.2. Reflexiones en torno a la modernización .....	185
<b>7.5. RÉGIMEN AUTONÓMICO DE ESTRUCTURAS AGRARIAS Y REGADÍOS.....</b>	<b>186</b>
7.5.1. Régimen general .....	186
7.5.2. Acuerdos autonómicos en desarrollo del PNR .....	188
7.5.2.1. Otros Acuerdos complementarios .....	191
7.5.2.2. Planificación autonómica.....	193
7.5.3. Legislación autonómica .....	194
7.5.3.1. Legislación Agraria General y de Desarrollo Rural.....	195
7.5.3.2. Legislación de reforma y desarrollo agrario ..	197
7.5.3.3. Modernización de las infraestructuras generales de riego .....	210
7.5.3.4. Modernización de explotaciones agrarias de regadío.....	213
7.5.3.5. Aprovechamiento y uso del agua de riego ....	215
<b>7.6. RÉGIMEN ARAGONÉS DE ESTRUCTURAS AGRARIAS Y REGADÍOS .....</b>	<b>221</b>
7.6.1. Agricultura y regadíos en Aragón .....	221
7.6.2. El desarrollo rural en Aragón .....	224
7.6.2.1. Programas vigentes.....	224
7.6.2.2. Programa Regional de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006 .....	226
7.6.3. Regulación aplicable a regadíos .....	228
7.6.3.1. Consideraciones generales .....	228
7.6.3.2. El Plan Nacional de Regadíos en Aragón .....	232
7.6.3.3. La creación de regadíos .....	234

7.6.3.4. Modernización de las infraestructuras generales de riego .....	243
7.6.3.5. Modernización de explotaciones agrarias de regadío .....	245
7.6.3.6. Desastres naturales .....	247
7.6.3.7. Empresas públicas para la ejecución de inversiones directas .....	249
7.6.4. Otras normas de reforma y desarrollo agrario .....	251
<b>8. LA POLÍTICA DE AGUAS COMO MARCO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS REGADÍOS .....</b>	<b>253</b>
<b>8.1. RÉGIMEN ESTATAL DE AGUAS .....</b>	<b>253</b>
8.1.1. El nuevo marco institucional del agua y el regadío..	253
8.1.2. La administración pública del agua .....	256
8.1.3. La planificación hidrológica .....	259
8.1.3.1. El Plan Hidrológico Nacional.....	262
8.1.3.2. Los Planes Hidrológicos de Cuenca .....	265
8.1.3.3. El Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro ..	270
8.1.4. Régimen del dominio público hidráulico .....	278
8.1.4.1. El Dominio Público Hidráulico. Régimen concesional y de vertidos de los regadíos .....	278
8.1.4.2. Comunidades de regantes y de usuarios. Planes de mejora .....	290
<b>8.2. RÉGIMEN AUTÓNOMICO DE AGUAS.....</b>	<b>298</b>
8.2.1. Consideraciones generales .....	298
8.2.2. Referencias a los aprovechamientos hidráulicos urbanos .....	304
<b>8.3. RÉGIMEN ARAGONÉS DE AGUAS .....</b>	<b>309</b>
<b>9. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS REGADÍOS.....</b>	<b>313</b>
<b>9.1. TÉCNICAS PREVENTIVAS: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA EVALUACIÓN DE PLANES. LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE .....</b>	<b>313</b>
<b>9.2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LAS AYUDAS DIRECTAS .....</b>	<b>319</b>

9.3. LAS BUENAS PRÁCTICAS AGRARIAS.....	324
9.4. PROTECCIÓN DE LAS AGUAS DE LA CONTAMINACIÓN AGRARIA .....	325
10. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DEL AGUA .....	331
11. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS OBRAS PÚBLICAS Y DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS .....	335
11.1. LAS OBRAS HIDRÁULICAS EN LA LEY DE AGUAS..	335
11.1.1. Obras declaradas de interés general .....	339
11.1.2. Competencia autonómica sobre obras hidráulicas..	343
11.2. LAS OBRAS PÚBLICAS AGRARIAS .....	344
11.2.1. Obras públicas hidráulicas y agrarias en cuencas intercomunitarias .....	346
11.2.2. Propuesta para la delimitación de un régimen de las obras de regadíos.....	349
12. PROPUESTAS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LOS REGADÍOS.....	357
12.1. LA GESTIÓN DE LAS CCAA EN RELACIÓN CON LOS APROVECHAMIENTOS DE LAS AGUAS PARA USOS DE RIEGO.....	357
12.2. HACIA UN MODELO DIFERENCIADO EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN LOS REGADÍOS Y EN SU PLANIFICACIÓN .....	359
BIBLIOGRAFÍA.....	363

## PRÓLOGO

*El presente libro es el fruto de la beca para el estudio del ordenamiento jurídico aragonés que me fue concedida por el Justicia de Aragón en el curso académico 2003/2004. El trabajo ha sido realizado bajo la dirección de D. Ignacio Murillo García-Atance, Asesor del Justicia.*

*Zaragoza, junio de 2005*



## PRÓLOGO

La Ley reguladora del Justicia de Aragón, cuyo 20 aniversario celebramos en 2005, encomienda a nuestra institución la tarea de promover la difusión del derecho aragonés, facilitando su conocimiento, estudio e investigación. La colección editorial "El Justicia de Aragón", de la que el libro que presentamos constituye el número 26, ha pretendido desde su origen servir a este objetivo. En ella han tenido cabida mayoritariamente hasta ahora estudios relacionados con el ordenamiento civil, identificado en el sentir popular como sinónimo de "derecho aragonés". Sin embargo, aunque no debe ignorarse la originalidad e importancia del Derecho Civil de Aragón y su peso en la conformación de la identidad aragonesa, hoy en día existe un ordenamiento jurídico aragonés público muy complejo, que se proyecta sobre la mayor parte de las actividades cotidianas de los aragoneses.

Basta realizar una somera lectura de los títulos de las casi 300 Leyes que las Cortes de Aragón han aprobado desde 1982 para darnos cuenta de la magnitud que ha adquirido nuestro derecho público. Si a esto añadimos el ingente cúmulo de Decretos y Órdenes aprobados por la Diputación General de Aragón para desarrollar las previsiones contenidas en las referidas Leyes de Cortes de Aragón o, en su caso, en la normativa básica estatal, entenderemos mejor las dimensiones reales de este nuevo ordenamiento jurídico.

Por todo ello, desde hace años venimos impulsando a través de diversas vías la realización de estudios que permitan un mejor conocimiento y aplicación de este derecho. En especial, las becas

que anualmente otorgamos a alumnos de último año de la Licenciatura de Derecho. Para la concesión de las mismas se tienen en cuenta de modo exclusivo los méritos académicos, valorándose las notas obtenidas en los últimos cursos de la carrera. Pretendemos con ello aproximar el derecho aragonés a las nuevas generaciones de juristas aragoneses, representadas en las becas por los estudiantes más destacados de cada promoción que obtienen además reconocimiento a su esfuerzo, sirviéndoles de acicate para su posterior proyección profesional. Los becarios realizan su actividad de estudio e investigación bajo la dirección de los asesores Francisco Polo e Ignacio Murillo, siendo éste último quien ha dirigido con acierto y dedicación el trabajo de José Luis Castellano Prats, becario en el curso académico 2003/2004, que ahora presentamos.

El libro "Régimen jurídico de los regadíos" es un estupendo ejemplo de la adecuación de las becas del Justicia a la finalidad de fomentar la difusión del derecho aragonés, de la que también constituyen buena muestra los trabajos realizados por los becarios de los años 1997 a 2002, que se han publicado en esta misma colección en el número 21.

La oportunidad de un libro como el presente es innegable. Por una parte, es notoria la relevancia que los usos agrarios del agua han tenido en la historia de nuestra Comunidad. El agua, y de modo especial su escasez, tiene una presencia constante en todas las facetas de la vida social y política de Aragón desde hace muchos cientos de años. Basta recordar el proyecto de Canal Imperial comenzado en el siglo XVI y concluido más de dos siglos después en 1784 debido al empuje de D. Ramón de Pignatelli, o la nueva dimensión que adquirió la política hidráulica española en el siglo XX gracias sobre todo a la obra de Costa, que resumía poéticamente: *"La Península se verá surcada por un sistema arterial hidráulico de acequias, canales y pantanos, por los cuales circulará en gigantescas palpitaciones la vida y se derramará la riqueza y la abundancia, la alegría y el bienestar"*.

Nuestro siglo XX está lleno de referencias agrarias e hidráulicas, de anhelos y éxitos, de fracasos y frustraciones. Ningún aragonés queda indiferente ante el problema del agua. El Cinca, las Bardenas, los Monegros, la Litera, la Violada, la margen derecha, el Guadaloque... En Aragón los problemas sociales han tenido siempre una dimensión hidráulica y agraria. Es cierto que las grandes transformaciones experimentadas por España en la segunda mitad del siglo XX han alterado sustancialmente la estructura económica y social de nuestra Comunidad y que lo agrario ha pasado a un plano secundario, sin embargo la cuestión sigue teniendo una especial relevancia en el sentir colectivo de los aragoneses. Por otra parte, si bien ha disminuido el peso económico del sector agrario, sigue teniendo una notable relevancia, que está vinculada precisamente a los regadíos, ya que la agricultura de secano tiene un carácter cada vez más marginal.

Además, se trata de una materia que cuenta con escasos estudios doctrinales. Por otra parte, las aproximaciones que se realizan son muy sectoriales. Téngase en cuenta que en esta cuestión inciden competencias sobre agricultura, aguas, ordenación del territorio, obras públicas o medio ambiente, que se ejercen además por distintas Administraciones Públicas. Por ello es evidente la dificultad de realizar un análisis integral.

Por otra parte y a pesar de la abundancia normativa a que antes se ha hecho referencia, Aragón no cuenta con una regulación material de los regadíos. Nuestra Comunidad dispone de competencias normativas plenas en materia de agricultura pero éstas no se han ejercido hasta ahora, quizás por la dificultad de engarce con las competencias hidráulicas que ostenta la Administración General del Estado.

Hemos dicho antes que el trabajo es el resultado de una beca concedida por nuestra Institución. El becario José Luis Castellano Prats tiene un perfil singular que le hace especialmente idóneo para enfrentarse a este tema. Además de Licenciado en Derecho,

## PRÓLOGO

José Luis Castellano es Ingeniero Agrónomo de la Diputación General de Aragón y cuenta con una dilatada carrera profesional vinculada a la ordenación de los regadíos aragoneses. Esta doble condición unida a un profundo conocimiento práctico de la materia le permite una visión muy completa. De casta le viene al galgo. Los que conocen la historia reciente de Aragón y de su familia ya saben a quien me refiero.

Hay que felicitar al autor ya que el trabajo realizado es serio y muy documentado. Además será, sin duda, de gran utilidad pues realiza un notable esfuerzo de depuración conceptual y de delimitación de las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón en relación con la regulación material de los usos agrarios del agua, incorporando propuestas muy sugestivas.

Fernando GARCÍA VICENTE  
Justicia de Aragón

## 1. PREÁMBULO

Considero que no puede presentarse este trabajo sin justificar el motivo de su elección y de su contenido. El desarrollo de cuestiones o aspectos de derecho aragonés, ya sea administrativo o civil, es el objetivo de la Institución del Justicia de Aragón al promover y dirigir trabajos que profundicen en nuestro Derecho propio, labor que en este caso ha desarrollado D. Ignacio Muriello García-Atance.

La evolución del Estado de las Autonomías ha tenido en Aragón un reflejo de primer orden. Por ello, a la tradición histórica de su Derecho foral aragonés, se suma el desarrollo continuo de un derecho administrativo que evoluciona en paralelo a la asunción de nuevas competencias autonómicas.

El agua y los regadíos, han constituido históricamente una materia de especial interés en Aragón, y por otra parte ha supuesto el fundamento de las políticas agrarias estructurales a lo largo de todo el siglo XX.

Esta materia ha adquirido una gran relevancia en el seno del derecho administrativo, pues en ella confluyen los principios tradicionales del derecho agrario, el derecho de aguas y el desarrollo de un derecho ambiental que ha emergido a lo largo de los últimos años. En torno al agua y a los regadíos se han sustanciado gran variedad de intereses sociales y públicos, desde la protección demanial del dominio público hidráulico, hasta su gestión administrativa, y su relación con el derecho público económico, por constituir el agua un elemento indispensable tanto para el desarrollo económico como para el equilibrio ambiental.

De la preocupación por estas cuestiones y de la importancia secular que ha tenido en el Derecho español el agua es buena prueba la primera Ley de Aguas, que data de 1879. Hoy el agua se ha convertido en paradigma del desarrollo sostenible, y así, la promulgación en la UE de la Directiva Marco del Agua en el año 2000, se ha solapado en el tiempo con la aprobación de un Plan Hidrológico Nacional que ha sido objeto de importantes enfrentamientos sociales y políticos, en los que Aragón ha tenido una presencia activa y singular.

Los regadíos han sido los destinatarios seculares de los recursos hidráulicos, y la legislación sectorial se ha dirigido a la promoción y fomento de los mismos, pero a pesar de su importancia en el consumo de agua no se ha desarrollado un régimen jurídico específico que regule este importante aprovechamiento.

En los últimos diez años el control del uso y aprovechamiento del agua en los regadíos, y los límites a su expansión ha sido un planteamiento recurrente de sectores ecologistas y ambientalistas cada vez más amplios, que se ha visto reforzado por las nuevas políticas europeas tanto agrícolas como medioambientales. Pero por otra parte la regresión de la actividad agraria y el despoblamiento obligan a políticas activas de fomento económico y agrario.

La cuestión del régimen jurídico de los regadíos no había suscitado conflictos ni controversias de carácter normativo, regulándose con carácter general en la Ley de Aguas, tanto en lo relativo a los derechos sobre el agua, como a su gestión por las Confederaciones Hidrográficas y por las comunidades de regantes, y con carácter sectorial en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Los nuevos planteamientos actuales en relación con el agua, derivados del régimen competencial autonómico e impulsados por la política ambiental de la UE, junto con una mayor preocupación social por estos temas obligan a una revisión del régimen jurídico del agua y los regadíos que atienda a los diferentes valores e intereses a proteger que confluyen.

## PREÁMBULO

La complejidad hoy es evidente, derivada tanto de cuestiones competenciales, por el importante número de materias que confluyen, como ambientales. La atención a la gestión de los aprovechamientos de los regadíos puede constatarse que ha sido muy escasa, tanto desde el punto de vista normativo como doctrinal.

En Aragón la gestión del Dominio Público Hidráulico corresponde a la Administración del Estado, pues las aguas que discurren por nuestra Comunidad Autónoma pertenecen a cuencas intercomunitarias, pero la competencia sobre el uso y aprovechamientos del agua y de los regadíos es exclusiva de la Comunidad.

La política de regadíos de tanta tradición en Aragón ha sufrido modificaciones de gran calado pues los objetivos y prioridades han sido alterados por circunstancias diversas entre las que se encuentran algunas de las reseñadas en este preámbulo, y por ello puede resultar interesante analizar el régimen jurídico de los regadíos, de sus infraestructuras, gestión y aprovechamientos, desde los diferentes aspectos que confluyen en el mismo.



## 2. APROXIMACIÓN MATERIAL A LOS REGADÍOS

### 2.1. POLÍTICA AGRARIA Y REGADÍOS

Antes de iniciar un análisis pormenorizado del marco competencial en relación a los regadíos en sentido amplio es necesario realizar una delimitación material del citado concepto.

Las condiciones y las disponibilidades de suelo y el clima constituyen los recursos básicos naturales que determinan la productividad agraria, y la determinan tanto cuantitativamente (producciones brutas) como cualitativamente (adaptación a producciones diversas).

El interés agrícola de las transformaciones en regadío es indudable, ya que, por un lado aumenta la productividad de la tierra, permitiendo a su vez una mayor diversificación de los cultivos y por otro demanda una mayor utilización de la mano de obra, generando una mejora del nivel de vida de los agricultores, al aumentar las rentas de los mismos y eliminar la incertidumbre ante el efecto de la variabilidad de las precipitaciones anuales y estacionales. Al mismo tiempo los regadíos estabilizan las producciones y el empleo, permitiendo mejoras importantes en la calidad, en la homogeneidad del producto (seguridad alimentaria) y estableciendo canales de comercialización sobre la base de una certidumbre de las producciones.

España y en especial Aragón encuentran tremendamente limitadas sus posibilidades de desarrollo agrario por la escasez de su pluviometría, por ello y dada la disponibilidad inicial del recurso

agua, la política agraria ha estado orientada durante todo el siglo XX al desarrollo y ampliación de los regadíos, en el que se ha pasado de poco más de un millón de hectáreas de regadío a los cerca de cuatro millones actuales, lo que supone un 15% de la superficie agraria útil (SAU) y que genera un 55 % de la producción final agraria (PFA)<sup>1</sup>.

En Aragón este planteamiento ha sido paradigmático y en el siglo XIX se establecieron las bases jurídico-técnicas para llevar a cabo un desarrollo económico que se quería sustentar en la producción agrícola.

Los regadíos "tradicionales", o históricos no han merecido especial atención hasta fechas recientes. Su deficiente estructura de la propiedad, derivada del elevado grado de parcelación, al ser regadíos de "huertas de ríos" con origen antiguo, ha sido y sigue siendo un grave obstáculo para su reconversión. Las concesiones de agua de estos regadíos se remontan a derechos o privilegios antiguos, con un régimen de usos y preferencias de carácter consuetudinario que añade complejidad a estos sistemas.

Las actuaciones de la Administración en estos regadíos tradicionales, muchos de ellos sometidos a un régimen eventual de riego por la estacionalidad de los caudales, se han dirigido a la regulación de los cursos fluviales que pudieran permitir una intensificación de los mismos, realizando embalses con la triple finalidad de laminación de avenidas, obtención de energía hidroeléctrica y aseguramiento de las dotaciones de agua en verano. Estas obras de regulación han obligado a clarificar las situaciones concesionales, pero siguen existiendo situaciones de conflicto en relación con los derechos del agua, en especial en situaciones de escasez.

La política de regadíos ha estado dirigida a lo largo del siglo XX a la creación de nuevos regadíos mediante la realización de

---

<sup>1</sup> Documento del Plan Nacional de Regadíos, PNR, H-2008. Octubre-1998.

grandes infraestructuras hidráulicas y a la transformación de grandes zonas con un régimen jurídico basado en la Ley de Colonización primero y en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, después (hoy todavía vigente).

El crecimiento de la superficie regable no es hoy un objetivo en sí mismo en España, ya que las circunstancias socio-económicas han sufrido una total modificación y el desarrollo rural lo que pretende es diversificar el medio rural. No obstante, en Aragón, los proyectos programados a principios del siglo XX sólo han sido parcialmente desarrollados, por lo que hoy todavía continúan reclamándose.

Los nuevos escenarios actuales han supuesto la modificación de planteamientos anteriores, básicamente productivistas. Los principios en torno a los cuales se orienta el desarrollo actual de un nuevo régimen de los regadíos son:

— Influencia decisiva de los objetivos de la política agraria de la UE, que desincentiva la producción, en especial los cultivos extensivos sometidos a régimen de ayudas que se pretenden reducir. La ampliación a 25 de la UE supone prácticamente una congelación presupuestaria de las ayudas directas. Por todo ello la política de las producciones ha dado paso a una política de contención de las mismas.

— Preferencia de políticas de desarrollo rural (que pasan a constituir el segundo pilar de la PAC).

— Desarrollo de las políticas de conservación de los recursos naturales y entre ellas las relacionadas con la recuperación de los cauces y de las aguas cualitativa y cuantitativamente<sup>2</sup>.

— Desarrollo de las políticas de conservación del medio natural. En estas condiciones la ejecución de nuevos regadíos ha pasado

<sup>2</sup> Modificación del TUE (Niza) y Directiva Marco del Agua.

de ser una política preferente a constituir actuaciones estratégicas ligadas a la Ordenación del Territorio y al Desarrollo Rural, y no tanto a las políticas sectoriales agrícolas.

Por todo ello la política de regadíos en el siglo XXI adquiere unos caracteres nuevos:

— Creación de regadíos estratégicos ligados a la ordenación del territorio y al desarrollo rural más que a la producción en sí misma.

— Reconversión y adecuación de los regadíos existentes que permitan su viabilidad y supervivencia.

— Mejoras y medidas de protección del recurso agua, especialmente en cuanto a la calidad del mismo.

— Conservación del medio y seguridad alimentaria.

## 2.2. DELIMITACIÓN MATERIAL DE LOS REGADÍOS

Los regadíos han sido objeto tradicionalmente de una política de fomento, encuadrada por tanto en el Derecho Administrativo económico, siendo ello predicable especialmente de la creación de regadíos.

La actuación de la Administración se ha centrado en la creación de regadíos a partir de declaraciones de interés público de las mismas, y del desarrollo de las infraestructuras generales necesarias. También la Administración ha desarrollado medidas de fomento de regadíos de iniciativa privada y de mejora de los existentes.

Estas actuaciones de fomento han tenido un carácter específico y sectorial, en el marco de la agricultura, y más en concreto en el de "reforma y desarrollo agrario". Estas medidas son pues de carácter sectorial y sus especificidades tanto materiales como formales exigen de un completo desarrollo normativo, por los con-

dicionantes y requerimientos necesarios. La creación de regadíos exige de la intervención de diferentes Administraciones (hidráulica y agraria; estatal y autonómica), y la declaración y ejecución de obras de interés general.

Junto a este contenido sustantivo o material, los regadíos conllevan unos regímenes de cultivo y de producción intensivos que afectan a recursos naturales como el agua y la tierra, y que utilizan productos químicos, tales como fertilizantes y fitosanitarios, que potencialmente pueden ser perjudiciales para el medio natural. Por ello el régimen de los regadíos debería incluir también las condiciones de producción y aprovechamiento de los recursos naturales.

Podemos por tanto incluir en el contenido material de regadíos, tanto los requerimientos y condiciones de explotación y producción de los regadíos (entre los que se incluyen los referidos al agua), como, más propiamente, el régimen aplicable a la creación de regadíos, a la mejora de infraestructuras y al aprovechamiento y gestión de los recursos hidráulicos.



### 3. REFERENCIAS HISTÓRICAS

#### 3.1. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE AGUAS EN ESPAÑA

En el siglo XX la política hidráulica ha tenido su razón de ser en proporcionar agua en cantidad suficiente en las épocas necesarias para los regadíos, y esta coyuntura ha supuesto una interconexión total entre la política hidráulica y la agraria, que ha derivado en una indiferenciación de las mismas, y en unos modelos administrativos y sociales en los que la Administración hidráulica gestiona la distribución de un recurso, el agua, entre sus usuarios, los agricultores (comunidades de regantes).

La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879<sup>3</sup>, ha tenido una larga pervivencia histórica, ya que su vigencia ha superado los 100 años, además de haber tenido una gran influencia en Hispanoamérica hasta fechas recientes. Para García de Enterría la Ley es “el monumento legal más prestigioso de toda nuestra legislación administrativa del XIX”, y para Martín Retortillo<sup>4</sup> “ha constituido un hito, proyectado, asumido y mantenido en no pocas legislaciones extranjeras”.

De acuerdo con Vergara Blanco<sup>5</sup> los caracteres destacables de esta Ley son que existe una casi completa publicación de las aguas, que se establece un acabado procedimiento concesional para la creación de derechos de uso y aprovechamiento a favor de los particulares, y que surgen de tal procedimiento derechos de aprovechamiento, que la Ley regula detalladamente. De este

---

3 Esta Ley mantuvo sustancialmente la regulación de la Ley de Aguas de 1866.

4 Martín Retortillo, Sebastián. *Derecho de aguas*, pág.61-68.

5 Vergara Blanco, Alejandro, “Configuración histórica y tendencias actuales del Derecho de aguas en Hispanoamérica”, en: *El nuevo derecho de aguas. Las obras hidráulicas y su financiación*, dir. Antonio Embid Embid, pág. 236 ss

modo se reserva a la Administración una intensa intervención sobre el uso de las aguas. La Ley contiene un apreciable cuerpo de doctrina, que desarrollará la dogmática española durante más de un siglo.

Los criterios básicos de la Ley en lo que afecta al desarrollo de nuestros regadíos, son para Pérez Pérez<sup>6</sup> además del sistema concesional con manifestaciones del derecho de los ribereños y subsistencia de aguas privadas, la autonomía e importancia de las comunidades de regantes (obligaba a su constitución, pasando la gestión de municipal a la autonomía de estas comunidades), y la importancia de la regulación de las servidumbres.

La historia de la Administración Hidráulica<sup>7</sup> española comienza con la Ley de Aguas de 1879, que reconocía en su exposición de motivos que «la mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de aguas públicas, exigen Administración común».

Durante las primeras décadas del siglo XX, y especialmente bajo la dictadura de Primo de Rivera, la política hidráulica tuvo un desarrollo importante de la mano del Conde de Guadalhorce, al que además hay que reconocerle la paternidad de las Confederaciones Hidrográficas, modelo de organización, planificación y participación en la gestión del agua que tiene como elemento más original la definición de la cuenca hidrográfica como unidad básica de actuación. Así pronto, adoptará la Administración, la cuenca hidrográfica como base territorial de los servicios hidrográficos especializados (1906), a partir de 1926<sup>8</sup> mediante las Confederaciones Hidrográficas, lo que constituye

---

6 Pérez Pérez, Emilio. *Estudios jurídicos sobre regadíos*.

7 Fanlo Loras, Antonio. *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*.

8 La primera en constituirse, por Real Decreto de 5 de marzo de 1926, fue la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro.

una de las más tempranas y perdurables aportaciones de España al Derecho de Aguas, luego recogida en distintas declaraciones internacionales.

El plan general de canales que propugnó Joaquín Costa fue la base ideológica del primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas redactado por Gasset en 1902. Dicho Plan asignó al Estado la construcción y financiación de las obras hidráulicas, significándose así como punta de lanza del intervencionismo estatal en política de regadíos que culminaría en la Ley de 1911 todavía vigente. Este primer Plan Nacional sufre sucesivas correcciones y modificaciones, aprobadas en 1909, 1916 y 1919<sup>9</sup>.

Manuel Lorenzo Pardo como responsable de la Confederación Hidrográfica del Ebro, plasmó en proyectos técnicos y ejecuciones de obras, los principios ideológicos del regeneracionismo. Pero, lo que consolida a Lorenzo Pardo como precursor de la moderna planificación hidrológica en España es la redacción del Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933. Hasta ese momento, todos los planes de obras hidráulicas habían sido meros catálogos de proyectos más o menos coherentes, mientras que en el Plan de 1933 ya se puede encontrar una visión integradora de la planificación hidrológica.

En 1911 se promulga una Ley, de 7 de julio, de Obras Hidráulicas<sup>10</sup>, que culmina una serie de disposiciones anteriores sobre

---

9 Es necesario destacar, por su importancia para Aragón, la Ley de 7 de enero de 1915, por la que se aprueba el Plan de Riegos del Alto Aragón, en el que el Estado asume ya la ejecución de las obras, con dos notas esenciales: la planificación global de todas las obras públicas necesarias y su referencia a una cuenca hidrográfica natural, y el Decreto, de 6 de julio de 1917 que crea el Sindicato de Riegos del Alto Aragón, a quien se le encomienda la realización del Plan, con una Junta de Obras en la que participan los usuarios.

10 La Ley de 7 de julio de 1911 fue modificada por Real Decreto Ley, de 16 de mayo de 1925, por la que se desarrollan varios artículos de la Ley (artículos nº 1, 5, 6.7,11), y por Real Decreto Ley de 7 de octubre de 1926 que adiciona diversos artículos a la Ley de 7 de julio de 1911. Esta normativa se complementa con la Ley de 30 de junio de 1939, sobre auxilios para obras de riego.

construcción de obras hidráulicas con destino a riegos y obras de defensa y encauzamiento. Se establecen tres procedimientos para la ejecución de las obras, por el Estado con el auxilio de los interesados, por los interesados con auxilio del Estado, y por cuenta exclusiva del Estado.

Así en el artículo 10 se estableció la posibilidad de que el Estado otorgase estos auxilios a cualquier "Comunidad de Regantes, Asociación de propietarios, sindicato agrícola... debidamente constituidos, que lo soliciten del Gobierno" que realizase una obra hidráulica destinada a poner en riego terrenos de secano. De acuerdo con la propia Ley, se establecía que los promotores de estas obras podrían obtener, sin concurso o subasta previa, la concesión de la explotación de la obra hidráulica de que se tratase. Era ésta, por tanto, una clara medida de fomento de las obras públicas a través de la iniciativa privada, no sólo mediante el mecanismo de la concesión (concediendo el uso y disfrute de la obra construida), sino también mediante la subvención parcial de los costes de la misma, ya que la Administración podía conceder una subvención que no excediera del 50% del presupuesto de las obras, y un anticipo, en concepto de préstamo, hasta del 25% del mismo presupuesto, reintegrable en un plazo máximo de 25 años y con un interés del 2% anual.

Esta Ley supuso también, el reconocimiento formal de la posibilidad de que el Estado acometiera directamente las grandes obras hidráulicas.

La Ley de 13 de abril de 1932 declaraba que la acción estatal no sólo debía limitarse a la realización de grandes obras hidráulicas, sino que también debía afectar a los trabajos secundarios y complementarios necesarios para la puesta en marcha del regadío: nivelación de terrenos, construcción de acequias, drenajes y desagües, caminos de servicio, etc. De este modo, la Ley de 1932 supuso la culminación de un proceso en el que se fue otorgando al Estado sucesivamente un papel más relevante en la realización

de obras hidráulicas y en la promoción del regadío, tal y como había ambicionado Costa<sup>11</sup>.

Para Pérez Pérez la relevancia de la legislación de aguas de 1879 en el desarrollo de los regadíos se concreta en que se crearon las bases de una ordenación de los aprovechamientos colectivos de las aguas superficiales, y de una gestión participativa a través de las comunidades de regantes. Sus limitaciones derivaron de la falta de respuesta de la iniciativa privada y de las dificultades técnicas. El desarrollo espectacular de los regadíos se produjo posteriormente con la creación del Instituto Nacional de la Colonización, y con la asunción del Estado no sólo de las grandes obras hidráulicas, sino también de las obras de distribución y transformación en regadío.

### 3.2. ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA DE REGADÍOS EN ESPAÑA

Históricamente la agricultura ha sido el principal factor de desarrollo de los distintos países. Las condiciones climáticas españolas han sido determinantes de la implantación del regadío para poder asegurar las cosechas anuales y propiciar la diversificación de los cultivos. Así, ya con anterioridad a la Edad Media se realizaron transformaciones en regadío. Es lógico, por tanto, que las principales obras hidráulicas ejecutadas por el Estado hallan estado destinadas a suministrar el agua necesaria para los riegos.

---

11 Véase en Ramos Gorostiza, José Luis: "La Formulación de la política Hidrológica en el siglo XX: ideas e intereses, actores y proceso político". En este artículo el autor sostiene que a pesar de sus crecientes ineficiencias, la política hidrológica española ha mostrado una sorprendente continuidad a lo largo del siglo XX: ha sido una política de oferta, basada en grandes obras hidráulicas financiadas por el Estado a través de impuestos generales. El propósito de este artículo es analizar el papel de las ideas y los intereses en la conformación, consolidación y crisis actual del paradigma hidráulico tradicional. La hipótesis principal es que la influencia de las ideas en la formulación de la política hidrológica ha estado subordinada a servir de apoyo a grupos de interés capaces de influir en el proceso político.

La intervención del Estado en materia de transformación en regadío tiene su origen contemporáneo a finales del siglo XIX, de la mano del regeneracionismo. El impulso a las políticas de regadíos, como medio para fomentar la riqueza nacional y afrontar así la crisis social y económica de 1898, y auspiciado por personalidades de la época ha venido estando presente en la sociedad española desde entonces.

Es justamente esta corriente de pensamiento la que elevó la política hidráulica a la categoría de política central y elemento fundamental para la superación del atraso económico español. Una política hidráulica que debía entenderse en un sentido amplio como un proceso de transformación acelerado de la agricultura extensiva y tradicional a la agricultura intensiva y moderna mediante la transformación en regadío. Sin embargo, como evidentemente, un regadío no es un conjunto de obras hidráulicas sino una empresa con fines económicos y sociales, hoy es importante resaltar que la oportunidad y viabilidad de aquella política se fundaba en la fácil absorción por los mercados de las diversas producciones agrarias en el marco de una economía autárquica y orientada al autoabastecimiento, sin que sus niveles de costes supusieran limitaciones para su comercialización, al estar el mercado agrario libre de la competencia exterior.

El desarrollo industrial tuvo un doble efecto en la agricultura en general y en el regadío en particular. Por una parte disminuyó la importancia de la agricultura en los modelos económicos de los distintos países, y por otra, la aplicación de nuevas tecnologías en la agricultura aumentó considerablemente la productividad de las tierras de cultivo y de la mano de obra.

La planificación del regadío español, que ha estado presente en diversos planes de desarrollo agrario, ha venido constituyendo el núcleo fundamental de los planes nacionales de obras hidráulicas que se han elaborado a lo largo de este siglo. Tal como expone

Pérez Pérez<sup>12</sup> la reforma de la legislación de estructuras agrarias, en lo que respecta a las estructuras de regadío, y al uso del agua, ha sido acorde con la evolución de la legislación de aguas apuntada en el apartado anterior, y se plasmó en la intervención y financiación estatales para suplir la falta de iniciativa privada, conforme a la legislación de grandes zonas regables.

Las primeras leyes relativas a la denominada colonización agraria eran leyes dominadas por la óptica del reparto de tierras, es el caso de la Ley de Colonización y Repoblación Interior de 1907, aunque no excluían la realización de obras públicas.

La presencia de la obra pública agraria va unida, como señala López Ramón<sup>13</sup>, a la evolución de la política hidráulica. En un principio el Estado se limitaba a promover la realización de obras de riego, es el caso de la Ley de 20 de febrero de 1870, después el propio Estado asume la ejecución de las obras hidráulicas, pero sin alcanzar a la puesta en riego, lo que tiene lugar a través del ya referido Plan de Obras Hidráulicas de 1902 y de la Ley de Grandes Regadíos de 7 de julio de 1911. La vinculación de las políticas de regadíos a la colonización agraria, se inicia con la Ley de Obras de puesta en riego de 13 de abril de 1932, que asegura la ejecución total de los regadíos por el Estado.

La política de intervención y fomento estatal de las transformaciones en regadío se inicia con la Ley de Bases para la colonización de grandes zonas de 26 de diciembre de 1939, y la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC). En la base 1ª de la Ley se describen estas colonizaciones como aquellas que "transformando profundamente las condiciones económicas y sociales de grandes extensiones de terreno, exigen para su ejecución obras o trabajos complejos que, superando la capacidad pri-

12 Pérez Pérez, Emilio. *Estudios jurídicos sobre regadíos*, pág. 114 ss.

13. Ver López Ramón, Fernando, "Agricultura", en: Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho Administrativo económico*, pág. 279 ss.

vada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado". El objetivo fundamental de la colonización es el asentamiento de colonos en las tierras expropiadas en las Grandes Zonas Regables ejecutadas por el Estado. La Ley de 1939 pretendió que la ordenación y ejecución de las obras de colonización se llevaran a cabo en colaboración entre el INC y la iniciativa privada. La aplicación de esta Ley apenas tuvo éxito, puesto que esa colaboración no tuvo lugar, de modo en los años 40 la transformación pública de regadío fue casi inexistente, apenas 20.000 hectáreas justamente en un momento en el que la falta de alimentos era un grave problema y la necesidad de incrementar la productividad agraria era imperiosa (etapa de autarquía). Mucho más éxito tuvo, en cambio, la Ley de reservas que permitió una notable expansión del regadío basada en las transformaciones privadas. Casi 100.000 hectáreas se transformaron mediante esta Ley en unos pocos años de la década de los 40<sup>14</sup>.

La Ley sobre colonización y distribución de la propiedad de las zonas regables de 21 de abril de 1949 supone un fuerte impulso a la transformación de grandes zonas regables. Según la nueva Ley, era el Estado quien decidía las grandes zonas a transformar, quien promovía la transformación y quien ejecutaba y financiaba las obras e inversiones necesarias. La aplicación de la nueva Ley junto con una asignación presupuestaria importante para la transformación pública de regadíos dio sus frutos en los años 50 y más todavía en los años 60, cuando la política de regadíos se convirtió en la política clave para la modernización de la agricultura y para el aumento y diversificación de la producción de alimentos, en una etapa de fuerte crecimiento económico y cambio de la dieta alimenticia. El presupuesto destinado a la política de regadíos alcanzó sus máximas cotas en esa década, en el marco de los Planes de Desarrollo. Así, en los años 50 se transformaron por iniciativa pública 192.000 hectáreas y en los años 60 cerca de 350.000 hectáreas.

---

14 Ver antecedentes del Plan Nacional de Regadíos, horizonte 2008.

La transformación de las grandes zonas se desarrolla mediante la actuación conjunta del Ministerio de Agricultura, por medio del INC, y del Ministerio de Obras Públicas, a través de las Confederaciones Hidrográficas, esquema que pervive hoy, en estas zonas, adaptado a la nueva realidad de la Administración pública española. El Decreto de 5 de febrero de 1954 dispuso que sería preceptivo el informe del Ministerio de Agricultura en los expedientes que tramitara el de Obras Públicas relativos a la delimitación de zonas regables que hubieran de ser incluidas en el Plan General de Obras Hidráulicas.

La evolución normativa en materia de estructuras agrarias culmina con la Ley de reforma y desarrollo agrario, aprobada por Decreto 118/1973, de 12 de enero, que refunde la legislación de colonización de grandes zonas (Ley de 1949), y la de concentración parcelaria, y que mantiene su plena vigencia estatal en la actualidad, al margen de las regulaciones normativas autonómicas, por lo que su contenido en materia de regadíos es revisado en el capítulo correspondiente.

Los Planes de Desarrollo de los años 60 y 70 impulsaron notablemente la ejecución de importantes obras hidráulicas para ampliar nuestras zonas regables. Así en los años 70 el ritmo de transformaciones en regadío continuó siendo elevado, para iniciar un lento declive en los años 80 que se agudizaría en los años 90, en gran medida por restricciones presupuestarias.

El apoyo de la Administración a la transformación privada ha sido otra constante de la política de regadíos española, que ha afectado principalmente a aquellos regadíos cuya transformación era fácil y económica, la mayoría de ellos regadíos mediante pozos. Esta política ya se inició en los años 40 con la política de reservas (precios remuneradores) y continuó en décadas posteriores con otro tipo de incentivos (subvenciones, créditos blandos, beneficios fiscales, asistencia técnica y otros).

En resumen, el balance de la transformación pública de regadíos a lo largo del siglo XX es el siguiente: 316.000 hectáreas transformadas mediante la Ley de 1911, 992.000 hectáreas mediante la Ley de 1949 (posteriormente refundida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973) y 95.000 hectáreas mediante iniciativa de las CCAA. A estas cifras habría que sumar las 695.000 hectáreas transformadas en regadío por la iniciativa privada mediante ayudas públicas, lo que representa un porcentaje elevado del total de casi 1.300.000 hectáreas transformadas por la iniciativa privada. Pocos países pueden presentar un balance de resultados como éste, lo que refleja la importancia que la política económica y la política agraria española han concedido históricamente a la política de regadíos.

Es lógico, por tanto, que las principales obras hidráulicas ejecutadas por el Estado estén destinadas a suministrar el agua necesaria para los riegos, cuya demanda respecto de la total del país, aunque viene decreciendo paulatinamente presenta valores muy elevados. De aquí, la coincidencia inicial y la estrecha relación posterior, entre la política hidráulica y la agraria, orientadas hacia la creación de extensas zonas regables.

## **4. RÉGIMEN COMPETENCIAL**

### **4.1. ÁMBITOS COMPETENCIALES Y ADMINISTRATIVOS QUE AFECTAN A LOS REGADÍOS**

El sector que constituye el fundamento de la actividad de los regadíos, es el agrícola, teniendo una gran importancia en dicha actividad la utilización de los recursos naturales, en especial la tierra y el agua.

Por ello el régimen jurídico de los regadíos será el aplicable a la actividad agraria, y al que regule la utilización del agua, en cuanto recurso natural básico. Tanto las medidas de regulación, fomento, ordenación y gestión de los regadíos pueden considerarse como potestades o competencias incluidas en esta materia, aunque de modo más específico se caracterizan como de "reforma y desarrollo agrario".

No puede obviarse la importancia y la sustantividad propia del agua en este sector. La interdependencia del agua y los regadíos es evidente, pues éstos representan el aprovechamiento con mayor importancia cuantitativa.

Este régimen se complementa con el relativo a las infraestructuras hidráulicas y agrarias necesarias y que son consustanciales con dicho aprovechamiento.

Junto a estos aspectos básicos hay una pluralidad de materias que tienen una incidencia importante y de las que las principales son:

— Ordenación del Territorio y Urbanismo: la calificación del suelo, la afección al territorio, la planificación y el desarrollo rural

son cuestiones interdependientes, y desde este punto de vista los regadíos suponen una actividad que debe someterse a criterios planificadores.

— Medio Ambiente y protección de recursos naturales: los regadíos suponen una transformación muy extensiva del territorio, y por ello las afecciones al medio son evidentes, por lo que requieren una especial atención en orden a preservar las áreas naturales protegidas y los valores del medio natural. Por otra parte cobra una especial importancia la afección del regadío a los recursos naturales utilizados, en especial el suelo, por su cambio de uso, al introducirse nuevos cultivos que suponen una intensificación de los factores de producción, y al agua que tiene un aprovechamiento consuntivo y unos retornos que pueden contener contaminantes diversos en dilución (contaminación difusa).

Así pues, los regadíos tienen incidencia sobre la Ordenación del Territorio y el Medio Ambiente; sobre la Ordenación del Territorio y el Urbanismo, por la modificación que supone del uso del suelo, y sobre el Medio Ambiente en relación con su compatibilidad (que debe contemplarse, *ex ante*), y con el control de la actividad generada por el riego (*ex post*).

Los regadíos tienen por objeto un aprovechamiento agrícola, y por ello la agricultura incide en su planificación u orientación productiva, en su potencialidad y viabilidad, y en su posterior gestión, desarrollo y sostenibilidad. Se enmarcan en un ámbito sectorial agrario más específico, cuál es "la reforma y desarrollo agrario", no obstante, esta actividad constituye un tipo de aprovechamiento hidráulico, y la disponibilidad de agua constituye un elemento esencial, junto con las infraestructuras inherentes al citado aprovechamiento.

Así el régimen jurídico del regadío sería básicamente la superposición del régimen jurídico de su gestión, y de las mejoras de las estructuras agrarias, con el régimen de aguas. Esta dualidad o bicefalismo jurídico afecta de un modo global al conjunto de

actuaciones, siendo necesario destacar en especial las consideraciones medioambientales.

Antes de analizar con carácter más pormenorizado el alcance de los títulos competenciales y su atribución conviene referir el marco competencial básico, esto es, las normas básicas del ordenamiento de la Unión Europea, y de nuestro ordenamiento estatal y autonómico.

### 4.2. MARCO COMPETENCIAL BÁSICO

#### 4.2.1. LA UNIÓN EUROPEA. TRATADO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), en su versión consolidada tras las modificaciones de los Tratados de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 y de Niza de 26 de febrero de 2001, dedica su Título XIX al medio ambiente, en el que se contiene el fundamento de la potestad normativa de la Comunidad en materia de aguas.

La Unión Europea tiene capacidad de desarrollo de políticas comunitarias, entre las que destaca la correspondiente a "agricultura" (Título II de la tercera parte del TCE), y así el art. 32.4 TCE dispone que *"el funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común"*, y el art. 36 TCE reduce el alcance en este sector de las normas sobre la competencia, explicitando la posibilidad de concesión de ayudas tanto para la protección de las explotaciones desfavorecidas por condiciones estructurales o naturales, como en el marco de programas de desarrollo económico.

Por último, señalar el Título XVII del TCE, "Cohesión económica y social", en el que se declara el propósito de la reducción de *"las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas"*

*las zonas rurales*" (art. 158 TCE), para lo que *"la Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes"* (art. 159 TCE).

Así, en el marco competencial comunitario se desarrolla una política agraria y unos programas de desarrollo económico, con especial preocupación por las zonas rurales y desfavorecidas, que se concreta en un desarrollo normativo, de especial relevancia para el régimen de los regadíos.

No obstante la política comunitaria medio ambiental, incide en los regadíos, con medidas de carácter generalista, o inespecíficas, pero que adquieren una repercusión sustantiva por afectar al uso del agua, que constituye un recurso natural.

El art. 174 del Tratado establece los objetivos de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, entre los que figura el de la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, pero también el de la utilización prudente y racional de los recursos naturales, teniendo en cuenta en todo caso *"el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones"* (art. 174.3 TCE)

En el art. 174.2 se establece que *"la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga"*.

El Consejo está dotado de potestad, de acuerdo con el art. 175 del Tratado, para aprobar las acciones tendentes a la utiliza-

ción racional de los recursos naturales, y al desarrollo de los objetivos medioambientales citados. Para la adopción de estas medidas no requiere unanimidad, salvo que las medidas afecten entre otras *“a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos”* (art. 175.2.b TCE).

Para determinar el alcance de la potestad del Consejo, el Tribunal de Justicia, en su Sentencia de 30 de enero de 2001, recaída en el asunto C-36/98 que opone el Reino de España contra el Consejo de la Unión Europea<sup>15</sup> (anterior al Tratado de Niza), aclara que la expresión «gestión de recursos hídricos» no comprende cualquier medida que afecte al agua, sino que solamente se refiere a las medidas que regulan los usos del agua y los aspectos «cuantitativos» de su gestión<sup>16</sup>. Esta interpretación se complementa con los criterios de caracterización de una determinada medida, de modo que ante un acto comunitario con un doble objetivo, la base jurídica del acto comunitario debe ser la relativa al componente principal<sup>17</sup>.

La normativa comunitaria sobre política de aguas desarrolla los aspectos cualitativos y ambientales con carácter predominante, por lo que en general no será necesaria la unanimidad de los Esta-

---

15 La Sentencia tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 97/825/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, relativa a la celebración del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio (DO L 342, p. 18).

16 Ver punto 55 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 2001: “Del análisis de estos diferentes elementos, considerados en su conjunto, se desprende que el concepto de «gestión de los recursos hídricos» no comprende cualquier medida que afecte al agua, sino que sólo se refiere a las medidas que regulan los usos del agua y los aspectos cuantitativos de su gestión.”

17 Ver punto 59 de la Sentencia *idem*: “Si el examen de un acto comunitario muestra que éste persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, y si uno de ellos puede calificarse de principal o preponderante, mientras que el otro sólo es accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, a saber, aquella que exige el objetivo o componente principal o preponderante (véase, en este sentido, la Sentencia de 23 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-42/97, Rec. p. I-869, apartados 39 y 40).”

dos miembros para su aprobación<sup>18</sup>, requerida para las medidas que adopte el Consejo que afecten a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos.

El Tratado en su art. 175.3 obliga al Consejo a la adopción de "Programas de acción" (*infra* 6.2.1) que establezcan los objetivos prioritarios de carácter medioambiental<sup>19</sup>, y declara expresamente (art. 175.5 TCE) la validez del principio de quien contamina paga, matizado en condiciones de costes desproporcionados, ante los que el Consejo puede establecer excepciones temporales o medidas de apoyo financiero.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha sido firmado en Roma por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros y se encuentra pendiente de ratificación. La agricultura y el medio ambiente constituyen ámbitos de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, de acuerdo con lo establecido en el art. I-14, y sus políticas se desarrollan en la Parte III del Tratado, en concreto en la Sección 4<sup>a</sup>, «agricultura y pesca, y 5<sup>a</sup>, «medio ambiente» del Capítulo III, Título III, dedicado a las políticas y acciones internas.

Los arts. III-225 a III-232 establecen los principios del mercado y comercio de los productos agrícolas, de la política agrícola común y de la organización común de mercados agrícolas.

---

18 En relación a incumplimientos de Programas comunitarios de acción ambiental en materia de aguas ver las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de abril (C-274/98) en relación al art. 5 de la Directiva 91/676/CEE de nitratos, y la de 1 de octubre de 1998 (C-71/97) en relación al Código de buenas prácticas agrarias (art. 3 y 4 de la misma Directiva).

19 En relación a incumplimientos de Programas comunitarios de acción ambiental en materia de aguas ver las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de abril (C-274/98) en relación al art. 5 de la Directiva 91/676/CEE de nitratos, y la de 1 de octubre de 1998 (C-71/97) en relación al Código de buenas prácticas agrarias (art. 3 y 4 de la misma Directiva).

Los objetivos de la política medioambiental se relacionan en el art. III-233<sup>20</sup>, y entre ellos se encuentra en el apdo. 1.c «*utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional*», estableciéndose para su consecución acciones que deberán desarrollarse en una ley marco. No obstante las medidas que afecten entre otras a «*la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o, directa o indirectamente, a la disponibilidad de dichos recursos*» y «*a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos*» deberán adoptarse mediante ley o ley marco europea por unanimidad de acuerdo con el art. III-234.2<sup>21</sup>.

20 Constitución europea, artículo III-233:

1. La política medioambiental de la Unión contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos: a) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; b) proteger la salud de las personas; c) utilizar los recursos naturales de forma prudente y racional; d) promover medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

2. La política medioambiental de la Unión tendrá como objetivo un nivel elevado de protección, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. Se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio de que quien contamina paga. En este contexto, las medidas de armonización que respondan a exigencias de la protección del medio ambiente incluirán, en los casos apropiados, una cláusula de salvaguardia que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, disposiciones provisionales sometidas a un procedimiento de control de la Unión.

3. En la elaboración de su política medioambiental, la Unión tendrá en cuenta:

a) los datos científicos y técnicos disponibles; b) las condiciones medioambientales en las diversas regiones de la Unión; c) las ventajas y las cargas que puedan derivarse de la acción o de la falta de acción; d) el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

4. En el marco de sus respectivas competencias, la Unión y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes. Las modalidades de la cooperación de la Unión podrán ser objeto de acuerdos entre ésta y las terceras partes interesadas. El primer párrafo se entenderá sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros para negociar en los foros internacionales y para celebrar acuerdos internacionales.

21 Constitución europea, artículo III-234:

1. La ley o ley marco europea establecerá las acciones que deban emprenderse para alcanzar los objetivos fijados en el artículo III-233. Se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1 y sin perjuicio del artículo III-172, el Consejo adoptará por unanimidad leyes o leyes marco europeas que establezcan: a) dispo-

En estas materias la Constitución no constituye un avance en relación con la regulación que proporcionan los Tratados vigentes.

#### 4.2.2. COMPETENCIAS ESTATALES

La Constitución española contempla el tema competencial en torno a tres pilares, las competencias exclusivas del Estado del art. 149.1, las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas del art. 148.1, y el art. 149.3 que se constituye en una "norma de cierre".

En relación con el tema que nos ocupa el Estado tiene competencias exclusivas en las siguientes materias incluidas en el artículo 149.1:

---

siciones esencialmente de carácter fiscal; b) medidas que afecten: i) a la ordenación del territorio; ii) a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o, directa o indirectamente, a la disponibilidad de dichos recursos; iii) a la utilización del suelo, con excepción de la gestión de los residuos; c) medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

El Consejo podrá adoptar por unanimidad, a propuesta de la Comisión, una decisión europea para que pueda aplicarse el procedimiento legislativo ordinario a los ámbitos mencionados en el primer párrafo. En todos los casos, el Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

3. La ley europea establecerá programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse. Dicha ley se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

Las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas se adoptarán de conformidad con las condiciones contempladas en los apartados 1 o 2, según proceda.

4. Sin perjuicio de determinadas medidas adoptadas por la Unión, los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política medioambiental.

5. Sin perjuicio del principio de que quien contamina paga, cuando una medida basada en el apartado 1 conlleve costes considerados desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, dicha medida establecerá de la forma adecuada una de las siguientes posibilidades o ambas: a) excepciones de carácter temporal, b) apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión.

6. Las medidas de protección adoptadas en virtud del presente artículo no obstarán a que cada Estado miembro mantenga o adopte medidas de mayor protección. Éstas deberán ser compatibles con la Constitución y se notificarán a la Comisión.

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

149.1.23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias<sup>22</sup>.

149.1.24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma<sup>23</sup>.

Junto a estas competencias exclusivas del Estado que afectan directamente al régimen de los regadíos hay otros preceptos constitucionales que impregnan de modo general el marco competencial, así también interesa resaltar los siguientes apartados: del art. 149.1:

149.1.1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales<sup>24</sup>.

---

22 La Constitución dota al derecho del medio ambiente de reconocimiento constitucional en el art. 45 CE, integrado sistemáticamente como principio rector de la política social y económica, y por tanto de las políticas que se analizan en este trabajo. El apdo. 2 cobra en nuestro caso un interés especial por su referencia a la "utilización racional de todos los recursos naturales", lo que afecta de modo directo a las cuestiones que se plantean.

23 "Téngase en cuenta que la calificación normativa de una obra pública como de interés general (sin perjuicio de su eventual impugnación) conlleva la competencia estatal para realizarla. Pero obsérvese que en el caso de obras tal competencia tiene efectos económicos y se traduce también en su financiación"; en Martín Rebollo, Luis, *Constitución Española*, Aranzadi, 2003.

24 "Todo lo más podría decirse que es un título de funcionalidad horizontal o transversal; eso es, que cruza y puede incluso imponerse y prevalecer sobre otros títulos materiales específicos en atención a criterios objetivos y valores genéricos. Es decir desde criterios finalistas"; en Martín Rebollo, Luis, *Constitución Española*, Aranzadi, 2003.

149.1.13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica<sup>25</sup>.

149.1.18. Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas... que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

Art. 149.3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas<sup>26</sup>.

Algunos de los títulos competenciales reseñados afectan a cuestiones determinadas en relación con las aguas, así tienen relación con la planificación hidrológica los arts.149.1.13 y 149.1.24 CE, la legislación civil afecta a las servidumbres legales (art. 149.1.8 CE), tiene relación con el régimen de uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE), con las bases del medio ambiente el art. 149.1.23 CE y con las bases del régimen minero y energético el art. 149.1.25 CE), y por último en relación con las comunidades de usuarios son aplica-

---

25 Esto es un título genérico que ha servido en ocasiones para justificar junto con otros, algunas normas estatales. Ver a título de mero ejemplo algunos preceptos de la Ley 19/1995 de 4 de julio de modernización de explotaciones agrarias.

26 Notas en L.Martín Rebollo CE, sobre autonomías que accedieron por la vía del art. 151 o del 148.

bles las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE)<sup>27</sup>.

Por otra parte aún cuando el art. 149.1 CE no la menciona explícitamente parece evidente la incidencia sobre la agricultura (competencia autonómica), en cuanto sector económico, de la competencia estatal sobre "*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*" (art. 149.1.13 CE). De esta manera la agricultura se configura como una materia objeto de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

#### 4.2.3. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

La Constitución configura junto al régimen de competencias estatales exclusivas del art. 149.1, las competencias que de acuerdo con el principio dispositivo pueden asumir las CCAA en sus Estatutos; así se establece en el art. 148.1 que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en las siguientes materias:

148.1.3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

148.1.4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

148.1.7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

148.1.9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.

148.1.10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

---

<sup>27</sup> Ministerio de Administraciones Públicas, Pérez Grande, Miguel Angel (dir.), *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las CCAA. Aguas continentales*. MAP, Madrid, 1992.

148.1.13. El fomento de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

El art. 148.2<sup>28</sup> permite mediante la reforma de los Estatutos la ampliación de estas competencias dentro del marco del art. 149, es decir respetando las competencias exclusivas del Estado del 149.1, al haber transcurrido los cinco años preceptivos para las CCAA que accedieron a la Autonomía por la vía del 143. Ello supone que constitucionalmente, en la actualidad, todas las autonomías tienen el mismo techo competencial. Las diferencias a favor de las autonomías que accedieron por la vía del art. 151 tienen en la Constitución un carácter exclusivamente temporal de cinco años, independientemente, por supuesto, de las diferencias que resulten del contenido de sus respectivos Estatutos.

El proceso descrito se desarrolló a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143, en cuya exposición de motivos, se expone que *"Cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas, que por haber accedido a su autogobierno por la vía del artículo 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más que las mencionadas en el artículo 148.1 de la Constitución, se planteó la necesidad de dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias expresadas por las mismas"*; *"La puesta en práctica del proceso de ampliación de competencias se desarrolla a partir de la presente Ley, utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución y en los propios Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del artículo 143, que la recogen a continuación de aquellas competencias que se enumeran como diferidas, como una de las vías de asunción de tales com-*

---

28 Art. 148.2 CE: "Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149."

*petencias. La Ley incluye, para todas las Comunidades Autónomas afectadas, todas las materias que son objeto de ampliación, concretando también las adaptaciones geográficas y específicas que para cada Comunidad Autónoma se requiere."*

Como podrá comprobarse tras la revisión estatutaria, a partir de esta Ley se equiparan sustancialmente las competencias de todas las CCAA.

#### **4.2.4. LAS COMPETENCIAS EN EL CONJUNTO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA**

Puede resultar clarificador realizar una revisión de las competencias que las 17 Comunidades Autónomas reflejan en sus Estatutos<sup>29</sup>, dado que a partir del año 2000 la mayoría de éstos han sido modificados, incorporando nuevas competencias.

Con objeto de buscar una sistematización de competencias relacionadas con las infraestructuras y con el riego, se han agrupado las competencias en las cinco materias que pueden tener relevancia, y que son: agricultura, medio ambiente, regadíos, aguas, ordenación del territorio y urbanismo, y obras públicas.

##### **4.2.4.1. Agricultura**

En todos los casos sin excepción la agricultura es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Esta competencia se asocia con la ganadería y con las industrias agroalimentarias, pero también con materias objeto de otros títulos competenciales como los montes y aprovechamientos forestales, o la caza y pesca fluvial, pero que no interesan desde el punto de vista del análisis del régimen de los regadíos.

---

<sup>29</sup> Se analizan los Estatutos de Autonomía de las 17 Comunidades Autónomas, ya que los Estatutos de las ciudades de Ceuta y Melilla son singulares, y tienen un menor nivel competencial.

Todos los Estatutos reflejan que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva de "agricultura", aunque se condiciona bien a las "bases y la ordenación de la actuación económica general" o a "la ordenación general de la economía".

En algunos Estatutos se hace referencia a que en ejercicio de estas competencias, corresponderán a la Comunidad Autónoma la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva (Aragón, Baleares, Castilla la Mancha, La Rioja, Castilla León, Asturias, Murcia y Extremadura), aunque esta precisión no añade contenido a estas competencias con carácter exclusivo.

Aunque el alcance competencial tampoco se ve incrementado, algunos Estatutos concretan determinadas materias y hacen referencia expresa a la competencia en reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales (Andalucía).

Conviene destacar que no hay diferencia alguna en el contenido de esta competencia a favor de las autonomías de primer grado, y se puede decir que se ha alcanzado el techo competencial en todas las CCAA.

Es necesario destacar al margen del Título VIII el mandato constitucional contenido en su art. 130.1: "*los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*". Este mandato exige y justifica el desarrollo de políticas activas y de fomento de mejoras de estructuras agrarias y de modernización y mejoras de las explotaciones agrarias y de los regadíos. La creación de nuevas zonas regables y la modernización de los regadíos existentes se orientan a la consecución de estos objetivos constitucionales.

También conviene hacer referencia al art. 131.1 CE que puede relacionarse con la limitación de la competencia exclusiva en la

agricultura, relacionada con la ordenación general de la economía: *“El Estado, mediante Ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectiva, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”*.

#### 4.2.4.2. Obras públicas

Las Obras públicas que no estén declaradas de interés general del Estado constituyen una competencia exclusiva en todas las CCAA. Del mismo modo que respecto a otras competencias no todos los Estatutos declaran explícitamente la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en relación con esta competencia.

La delimitación de esta competencia presenta diferentes maticizaciones en la redacción de cada uno de los Estatutos, por lo que se agrupan por su contenido:

- Obras públicas de interés para la región, dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma (Andalucía, Cantabria, La Rioja y Castilla-León).
- Las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma, y siempre que no tenga la calificación legal de interés general del Estado (Andalucía).
- Las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma (Aragón y Asturias).
- Obras públicas en el territorio de la Comunidad Autónoma que no sean de interés general del Estado (Baleares).

#### 4.2.4.3. Ordenación del territorio y urbanismo

La ordenación del territorio es competencia exclusiva en todas las Comunidades Autónomas y no presenta particularidades, a excepción de la ausencia de referencia en algunos Estatutos a las potestades legislativa, reglamentaria y a la función ejecutiva en el ejercicio de estas competencias (Andalucía, Baleares y Cantabria, Galicia, Navarra, Cataluña, Valencia y Canarias).

#### 4.2.4.4. Medio ambiente

Corresponde a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

- Medio ambiente y ecología (País Vasco).
- Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (Canarias).
- Protección del medio ambiente y de los ecosistemas (Cantabria).
- Protección del medio ambiente; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje (Aragón, Valencia<sup>30</sup>).
- Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección (Cataluña).
- Protección del medio ambiente y de los ecosistemas, normas adicionales de protección (Castilla la Mancha).
- Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente, espacios naturales protegidos y ecosistemas (Baleares, Castilla-León, La Rioja).
- Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores, nor-

---

30 No hace su Estatuto referencia al paisaje.

mas adicionales de protección del medio ambiente y espacios naturales protegidos (Asturias).

— Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección, contaminación biótica y abiótica, vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad, protección de los ecosistemas en los que se desarrollen la pesca, acuicultura y caza, espacios naturales protegidos (Madrid).

— Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección, espacios naturales protegidos (Murcia, Extremadura).

— Protección del medio ambiente, normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje. Espacios naturales protegidos. Protección de los ecosistemas.

Corresponde a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en las siguientes materias:

— Espacios naturales protegidos (Aragón, Andalucía, Cataluña, Navarra, Valencia, Canarias)

— Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje (Galicia).

#### 4.2.4.5. Aguas y Regadíos

Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos constituyen una competencia exclusiva en todas las CCAA. Del mismo modo que respecto a otras competencias no todos los Estatutos declaran explícitamente la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en relación con esta competencia.

El otro bloque competencial en materia de aguas queda delimitado por las aguas que discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, en relación con los aprovechamientos hidráulicos (en el supuesto anterior la competencia sobre

éstos se limita a proyectos, construcción y explotación), canales y regadíos.

La delimitación de estas competencias presenta diferentes matizaciones en la redacción de cada uno de los Estatutos, por lo que se agrupan por su contenido:

— Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad; aguas minerales, termales y subterráneas. (Cataluña, País Vasco, Galicia y Valencia).

— Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio (Andalucía).

— Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado; aguas minerales, termales y subterráneas (Navarra).

Se observa que en ninguna de estas agrupaciones, realizadas por su contenido estatutario, hay referencias a los aprovechamientos hidráulicos delimitados por el interés comunitario, que supone la asunción de competencias sobre aguas que no "discurren íntegramente por la Comunidad". No se aprecia esta laguna competencial en los Estatutos que se agrupan por su contenido a continuación.

— Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos<sup>31</sup>, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales<sup>32</sup>, termales y subterráneas<sup>33</sup>; la

---

31 Se incluyen los aprovechamientos hidroeléctricos en la CA Asturias.

32 Madrid incluye también aguas nacientes y superficiales.

33 Los Estatutos de Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Extremadura y La Rioja hacen referencia a las "aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la CA".

ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos<sup>34</sup>, canales y regadíos<sup>35</sup>, cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia).

— Régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Aguas minerales y termales. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (Baleares).

— Aguas, en todas sus manifestaciones, y su captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; regulación de recursos hidráulicos de acuerdo con las peculiaridades tradicionales canarias (Canarias).

Así pues la situación puede resumirse en relación con la asunción por las CCAA en sus Estatutos de tres títulos competenciales:

1.— Competencias en materia de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

Esta competencia asumida originariamente con carácter exclusivo por el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Navarra, lo ha sido posteriormente por el resto de las CCAA (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia) tras la reforma de sus Estatutos.

Matizando lo anterior Cantabria, Murcia y Castilla León, asumieron estas competencias originariamente, pero como competen-

---

34 El Estatuto de Murcia añade a los aprovechamientos hidráulicos las aguas superficiales y subterráneas, y no hace referencia en este apartado a los canales y regadíos.

35 La Rioja no hace referencia a canales y regadíos en este apartado.

cia diferida, por no tener acceso inicial a competencias no incluidas en el art. 148 CE.

Como peculiaridades destaca que así como en el segundo grupo no se plantean problemas al pleno alcance de la competencia asumida, al referirse a "la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", en el primer grupo, que accedió originariamente a esta competencia el tenor literal sólo menciona el término "aprovechamientos hidráulicos".

2.— Competencias en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma.

Esta competencia fue asumida originariamente con carácter exclusivo por el segundo grupo al que se ha hecho referencia (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia). No es el caso de Baleares, aunque ello no puede suponer efecto alguno, pues al igual que Canarias, su insularidad supone que todas las aguas discurren íntegramente por la Comunidad.

Las peculiaridades son exclusivamente semánticas, y se hace referencia a ellas en la descripción realizada anteriormente.

3.— Competencias en materia de aguas subterráneas. Han sido asumidas por todas las CCAA en exclusiva, con las matizaciones referentes al límite del art. 149.1.25 CE (legislación básica del Estado sobre régimen minero), en los Estatutos de País Vasco, Cataluña, Valencia y Navarra, y con el límite del 149.1.22 CE en el de Galicia, aunque estas precisiones no añaden ninguna especificidad al régimen ya que esta limitación lo es independientemente de su plasmación estatutaria.

#### 4.2.5. COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

En Aragón<sup>36</sup> el Estatuto de Autonomía fue aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. El Estatuto se reforma por LO. 6/1994 de 24 de marzo que incorpora al mismo las materias objeto de transferencia en la LO. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, y que en su art. 2 recoge las materias cuya competencia exclusiva transfiere a varias CCAA, entre las que se encuentra Aragón. La exposición de motivos de la Ley de reforma del Estatuto señala que ha sido superado el plazo de cinco años, establecido en el apartado 2 del art. 148 CE y en el Estatuto de Autonomía, poniéndose en marcha las previsiones en ellos contenidas sobre la ampliación de competencias, incorporando las mismas al Estatuto, al objeto de brindarle el máximo rango jurídico-político.

Por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre se vuelve a reformar el Estatuto, esta reforma es más amplia y le ha dado una nueva redacción y estructura.

Los artículos 35 (competencias exclusivas), y 36 a 37 (desarrollo legislativo y ejecución de competencias del art. 148 CE y de la legislación básica del Estado) desarrollan las competencias autonómicas<sup>37</sup>.

Las competencias exclusivas suponen (art. 35.2 EAA) *“la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que ejercerá respetando lo dispuesto en los art. 140 y 149.1 de la Constitución y en el presente Estatuto”*.

Las materias directamente relacionadas con los regadíos son:

---

36 Referencias de González García, M<sup>a</sup> Ángeles y García Saleté, Manuel. *El derecho agrario en los veinte años del Estatuto de Autonomía de Aragón*.

37 Ver Idem.

Art. 35.1.6 Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma, así como las servidumbres públicas y demás derechos reales administrativos en materia de sus competencias<sup>38</sup>.

Art. 35.1.7. Ordenación del territorio<sup>39</sup>, urbanismo<sup>40</sup> y vivienda.

Art. 35.1.8. Obra públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra Comunidad Autónoma.

Art. 35.1.12. Agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía<sup>41</sup>.

Art. 35.1.15. Montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos<sup>42</sup>, sin perjuicio de lo dispuesto en el número veintitrés del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

Art. 35.1.16. Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas; la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Aragón<sup>43</sup>.

---

38 Véase Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 29 de junio.

39 Véase la Ley 11/1992 de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio (parcialmente derogada por la Ley 5/1999 de 25 de marzo Urbanística), y la Ley 7/1998 de 16 de julio por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.

40 Véase la Ley Urbanística 5/1999 de 25 de marzo.

41 Véase la Ley 14/1992 de 28 de diciembre de patrimonio agrario de la C.A.A y de medidas específicas de reforma y desarrollo agrario, y la Ley 6/1994 de 30 de junio de financiación agraria de la CAAR.

42 Véase Ley 6/1998 de 24 de febrero de 19 de mayo de espacios naturales protegidos de Aragón.

43 La Laguna de Gallocanta podría tener dicha consideración.

Art. 35.1.24. Planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma<sup>44</sup> dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. Creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad.

Las competencias de desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado afectan también a materias relacionadas con el objeto de esta revisión:

Art. 37.3. Protección del medio ambiente<sup>45</sup>; normas adicionales de protección del medio ambiente y del paisaje.

Artículo 38.2. Las funciones de ejecución que este Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma en aquellas materias que no sean de su competencia exclusiva comprenden el ejercicio de todas las potestades de Administración, incluida la de dictar reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes.

En lo que puede tener relación con la materia de reforma y desarrollo agrario podemos hacer referencia a los siguientes Decretos de transferencias:

— Real Decreto 3544/1981, de 29 de diciembre, por el que se transfieren competencias en materia de agricultura a la Diputación General de Aragón (fase preautonómica; primera fase de reforma y desarrollo agrario).

— Real Decreto 643/1985, de 2 de abril, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones traspasadas de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de reforma y desarrollo agrario.

---

44 Véase la Ley 7/1990 de 20 de junio del Instituto Aragonés de Fomento, la Ley 9/1994 de 7 de octubre, reguladora de los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, y la Ley 10/1997 de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés y se aprueban las medidas para su mejor ejecución.

45 Véase la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón

Con estas transferencias se alcanza prácticamente el "techo competencial" en esta materia previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, pues las competencias estaban limitadas al listado del art. 148.1 CE. Con las dos modificaciones posteriores del Estatuto puede accederse a todas las competencias no declaradas exclusivas del Estado en el art. 149.1 CE. Así la Comunidad Autónoma adquiere la competencia exclusiva, entre otras, de la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (aunque no tenga virtualidad por no cumplirse los requisitos que el Tribunal Constitucional exige); asimismo, se transfieren, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución, entre otras, de las normas adicionales de protección del medio ambiente.

Con estas modificaciones del Estatuto se efectúan las últimas transferencias en materias agrarias, y en concreto tiene lugar la ampliación de servicios de reforma y desarrollo agrario, de conservación de la naturaleza y del Fondo español de Garantía Agraria (FEGA). Respecto a la materia medio ambiental, las facultades de la CA de Aragón se han visto notablemente incrementadas por las sucesivas reformas del Estatuto.

Así la materia objeto de análisis se completa con un último Decreto de transferencias:

— Real Decreto 563/1995 de 7 de abril sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la CAA, en materia de agricultura (reforma y desarrollo agrario).

#### 4.2.6. CONCLUSIONES

Independientemente de las interpretaciones del TC sobre el alcance de estas competencias, y con objeto de establecer unos primeros criterios diferenciadores, que ya no están condicionados

al contenido del art. 148 CE en ninguna de las CCAA referenciadas, sino exclusivamente a las competencias estatales del art. 149 CE, puede afirmarse:

— No se plantean problemas interpretativos sobre las competencias en aguas y regadíos en Baleares y Canarias pues, en todo caso, sus aguas discurren íntegramente, por su territorio.

— La competencia sobre "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma", no supone competencia alguna sobre el dominio público hidráulico, pero deja manifiestamente claro que cualquier tipo de aprovechamiento y uso puede ser competencia de la CA, siempre bajo la premisa de la sujeción del mismo al régimen demanial estatal y al régimen administrativo y concesional de la Administración hidráulica competente. Pero a partir de estas premisas cualquier uso o aprovechamiento puede estar sometido a la competencia exclusiva de la CA, no sólo en lo que suponga de obras e infraestructuras hidráulicas sino, lo que puede tener una mayor relevancia, en lo relacionado con la explotación del recurso, aunque para que tenga eficacia esta habilitación competencial es presupuesto necesario la declaración de interés de la CA. Por otra parte, al añadir a esta habilitación sobre "los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos", la competencia sobre "los proyectos, construcción y explotación de los canales y regadíos" queda clarificado el alcance de estos preceptos estatutarios, que no resultan incompatibles con las competencias sobre el dominio público hidráulico del art. 149.1.22 CE, pero que se constituye en habilitante para una política sectorial de gestión del agua en los regadíos y de gestión de infraestructuras hidráulicas no declaradas de interés general por el Estado.

— La competencia exclusiva sobre "la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente por el ámbito terri-

torial de la Comunidad Autónoma", tiene un alcance que la STC 227/1988 deja claro, exigiendo que las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma a través de cauces de distinto orden y hasta su vertido al mar. Ello implica que muchas de las CCAA, entre ellas la de Aragón, a pesar del tenor literal de esta competencia, no podrán desarrollarla por carecer del presupuesto material de la misma. Por otra parte la falta de inclusión de los términos "canales y regadíos" en algunos de los Estatutos que tienen este tenor literal, no supone un menor alcance de la competencia por estar subsumido en el concepto de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos.

Los dos apartados anteriores constituyen el contenido estatutario de CCAA, no insulares, con acceso a la autonomía por la vía del art. 143 de la CE, aunque ello hoy no tenga consecuencias competenciales de ningún tipo y que son Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia.

— El contenido de los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, Valencia y Andalucía, "aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad" es sustancialmente similar. Puede asimilarse a lo establecido en los Estatutos comentados anteriormente que en general se refieren a "la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", aunque evidentemente la definición en éstos no ofrece los problemas interpretativos que tuvo que resolver el TC en su Sentencia 227/1988, para asimilar aprovechamiento y recurso hidráulico. Por otra parte estos Estatutos no contienen referencia alguna a las competencias sobre "la explotación de los aprovechamientos hidráulicos" en los casos de aguas que no discurran íntegramente por su territorio.

Por ello considero que las competencias sobre la explotación y las infraestructuras hidráulicas quedan delimitadas con claridad en las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, pero no en los Estatutos de las que accedieron por la vía del art. 151.

Por tanto en las denominadas cuencas intercomunitarias, las competencias relacionadas con la gestión del agua, se fundamentan en la que recae sobre "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma". Se refuerza en el caso de los regadíos, no sólo por su referencia expresa, sino por la competencia exclusiva de todas las CCAA en materia de agricultura, sólo limitada por su sometimiento estatal a las "bases y la ordenación de la actuación económica general". Este esquema competencial debe completarse en lo referente a la explotación de los regadíos con las competencias exclusivas autonómicas sobre la ordenación del territorio y urbanismo, sobre las obras públicas de interés de la comunidad, y las potestades autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente.

Los Decretos de traspaso de servicios aprobados hasta ahora tienen como denominador común en materia de aguas el reconocimiento a las CCAA de determinadas competencias en materia de obras, concretamente de abastecimiento, saneamiento, encauzamiento y defensa de márgenes, pero ninguna sobre recursos o aprovechamientos en aguas intercomunitarias. Esta realidad no afecta al reparto competencial, pues es reiterada la doctrina constitucional que no otorga valor jurídico en esta materia a los Decretos de traspaso de servicios.

### 4.3. TRATAMIENTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

#### 4.3.1. CONFLICTOS EN MATERIA DE AGUAS

Tal como se ha planteado la cuestión en torno al régimen jurídico de los regadíos, tanto en cuanto a su delimitación material como en cuanto a sus ámbitos competenciales (*vid supra* 2.2 y 4.1), el estudio sobre la distribución competencial de la materia exige un análisis en torno al sistema competencial respecto a las aguas.

Aún considerando que el carácter principal, el que identifica a los regadíos, tiene una naturaleza agrícola, y por ello deben subsumirse en las competencias en materia de agricultura, no cabe duda que el régimen de las aguas tiene a su vez un carácter determinante en esta cuestión.

La disponibilidad del agua es una premisa, una condición *sine qua non*, y el elemento básico para determinar la inclusión de un terreno agrícola en la categoría de regadío, de terreno regable. El riego supone el aprovechamiento hidráulico más importante cuantitativamente, tiene un carácter predominantemente consuntivo, y conlleva unos flujos o caudales de retorno<sup>46</sup> que pueden afectar a la calidad de las aguas de los cauces fluviales, por los procesos denominados de "contaminación difusa".

Caro-Patón<sup>47</sup> analiza la distribución de competencias en materia de riegos y en relación con las aguas, desarrolla el supuesto de transformación de terrenos regables y en concreto las obras hidráulicas, las agrarias y los contratos interadministrativos, hace referencia a la mejora de regadíos y a la gestión de las obras. El

---

46 Nada parece indicar que estos caudales de retorno de las aguas de riego a los cauces del dominio público, no deban tener la calificación legal de "vertido", pero no reciben tal consideración por las Administraciones Hidráulicas, es decir, los vertidos de los regadíos no se someten a autorización específica.

47 Caro-Patón Carmona, Isabel, *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*.

contenido de este análisis competencial supone una importante referencia para este trabajo.

En materia de aguas Martín Retortillo<sup>48</sup> realiza un estudio exhaustivo del tema competencial, y discrepa de la doctrina general y de otros autores, especialmente respecto a las limitaciones de las competencias autonómicas en aguas intracomunitarias<sup>49</sup>.

Las aguas, los recursos hidráulicos, sus aprovechamientos, su gestión, el Dominio Público Hidráulico, tienen un doble tratamiento en la Constitución en cuanto a su distribución competencial, por un lado en el art. 149.1.22 en cuanto a las competencias exclusivas del Estado, y por otro en el 148.1.10 en cuanto a las competencias asumibles por las CCAA. El tratamiento del resto de competencias no incluidas en el art. 149 podría ser asumidas por las CCAA en sus Estatutos<sup>50</sup>.

En primer lugar vamos a realizar una breve síntesis de las cuestiones más importantes tratadas por el TC en materia de aguas y que pueden tener relevancia en el estudio que se desarrolla.

#### 4.3.1.1. Consideraciones generales

Las consideraciones generales sobre el esquema de distribución competencial que en materia hídrica se infieren de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía las refleja el TC en el FJ 13 de STC 227/1988. Las realiza a partir de las específicas referencias constitucionales a la materia aguas que se contienen en los art. 148.1.10 y 149.1.22 de la CE, aunque *"en cualquier caso, son los Estatutos de Autonomía los que, de acuerdo con aquellas previsio-*

48 Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho de aguas*, págs. 373-441.

49 Idem, pág.388.

50 Según la Sentencia del TC del año 1988 las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el art. 143 sólo podían acceder a las competencias del art. 148, pero el resto (acceso por el art. 151 o DT 2ª) podían acceder también a las competencias no reservadas al Estado en el art. 149. Como ya se ha justificado esta situación ha sido superada.

nes constitucionales, determinan las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma", y "no todos los Estatutos utilizan las mismas fórmulas conceptuales para definir las competencias de la Comunidad Autónoma respectiva en materia de aguas". El marco se completa con el art. 149.3 CE "la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los EEAA corresponderá al Estado....". Estas circunstancias se han detallado en el capítulo referente a las normas básicas de nuestro ordenamiento competencial (*supra* 4.2).

El art. 148.1.10 y el 149.1.22 divergen desde el punto de vista del criterio y de la materia, en el primer supuesto el criterio que aplica en relación a la competencia de las CCAA es el del interés (interés de la Comunidad Autónoma); en el art. 149 se hace referencia en lo que afecta a la competencia exclusiva del Estado al territorio por el que discurren las aguas, aunque tampoco es claro el significado del texto. En todo caso la delimitación competencial lo será a la luz de cada Estatuto de Autonomía.

El "modelo constitucional de distribución de competencias en materia de aguas terrestres debe tener en cuenta que los recursos hídricos no sólo son un bien respecto al que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales la Constitución y los EEAA atribuyen competencias tanto al Estado como a las CCAA: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, Ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros". Este texto del FJ 13 de la STC 227/1988 nos permite encuadrar el estudio competencial de los regadíos en relación con el agua, y con las competencias de las CCAA.

En todo caso debe atenderse al conjunto de principios constitucionales que determinan la ordenación y gestión de recursos naturales (hidráulicos), y a su utilización racional (art. 45.2 CE). El Tribunal establece que "ha de tener en cuenta también el conjunto

*de los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales»<sup>51</sup>, y que ha sido reforzado por la evolución del derecho comunitario ambiental, y por el régimen jurídico de las aguas en lo que afecta a sus aspectos cualitativos.*

#### 4.3.1.2. El dominio público estatal

El art. 2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA) establece que el dominio público hidráulico del Estado, lo constituyen *“las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación; los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos; los acuíferos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos<sup>51</sup>; las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores”*.

El FJ 14 de la STC 227/1988 trata esta cuestión que permite identificar aquellas potestades que no pueden ser objeto de competencia autonómica y diferencia la titularidad de los recursos hidráulicos y de las potestades administrativas que entran en juego con la técnica del dominio público (esta distinción sólo es relevante en relación a las cuencas intracomunitarias). Concluye el Tribunal que son *«separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural»*, y la potestad de afectar un bien al dominio público y su titularidad no tienen que derivar necesariamente en competencias respecto a la utilización del mismo.

<sup>51</sup> Redacción según Ley 62/2003, de 30 de diciembre

Por tanto, la titularidad de los recursos hidráulicos supone diferentes potestades administrativas, pudiendo distinguirse dos categorías demaniales, los bienes singularmente afectados a un servicio público, y el dominio público natural que se vincule a necesidades colectivas primarias (art. 45 CE) y a la utilización racional de la riqueza del país y subordinada al interés general (art. 128.1 CE). La primera categoría corresponderá al Estado, o en su caso a las CCAA, la segunda sólo puede ser ejercida por el Estado.

*Así "es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unitariamente lo integran se incluyan, asimismo, como unidad indivisible con el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las CCAA sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a las que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen". "La afectación general al dominio público de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8 CE, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1 CE".*

No se plantean dudas, por tanto, en cuanto a la titularidad estatal del dominio público hidráulico, pero el Tribunal hace referencia a la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, como competencias atribuibles a las CCAA, y ello se reafirma en relación con los bienes singularmente afectados a un servicio

público, cuestiones que pueden resultar clarificadoras respecto a la gestión del agua en los regadíos.

#### 4.3.1.3. Las aguas subterráneas

El Gobierno Vasco reclamó sus competencias en aguas subterráneas<sup>52</sup> por considerarlas al margen del criterio de la territorialidad, y por lo exclusivo de dicha competencia en virtud de su Estatuto.

Esta competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma reflejada en sus Estatutos (lo que hoy se recoge según se detalla *supra* 4.2.4.5 en la mayor parte de ellos), lo será respecto a las masas de aguas subterráneas no renovables, que no interfieran en el régimen de aguas de la cuenca. La unidad del ciclo hidrológico es el fundamento de la gestión del dominio público hidráulico, y el fundamento de la conservación y protección de este recurso natural, por lo que el régimen competencial aplicable no puede en ningún caso contener diferencias materiales dependiendo del carácter superficial o subterráneo de las aguas, desde el momento en que en ambos casos están afectas al régimen demanial.

El actual Texto Refundido lo expresa claramente en su art. 1.3, *“las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico”*, y ello está plenamente de acuerdo con el criterio manifestado por el Tribunal Constitucional, que establece el mismo tratamiento para todas las aguas.

---

52 Ver FJ 16 de la STC 227/1988.

#### 4.3.1.4. Las cuencas inter e intracomunitarias y los criterios de delimitación competencial

Las competencias en relación con el dominio público hidráulico lo son con independencia de su titularidad ya analizada<sup>53</sup>.

La Constitución española elabora en torno al concepto "aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma" criterios de asignación de competencias, y se planteó en su momento el alcance de dicha delimitación. La Ley parte del principio de unidad de gestión de la cuenca hidrográfica, que en el art. 16 TRLA<sup>54</sup> queda definida como "*la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta*", y por ello las CCAA pueden ejercer competencias si la cuenca no excede del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y las pueden ejercer de acuerdo con su Estatuto de Autonomía. Las aguas de una cuenca, de acuerdo con este criterio, forman un todo integrado indivisible que debe ser gestionado de forma homogénea por una única instancia. De este modo se impiden tratamientos segmentados en función de los distintos territorios por los que fluyan las aguas<sup>55</sup>.

El Gobierno Vasco reclamaba competencias con el criterio, no de cuenca, sino de "cauce fluvial", y de "tramo final", pero ello no es acorde con una Administración equilibrada de los recursos hidráulicos<sup>56</sup>, ni respondería a la expresión «aguas que discurren íntegramente por su territorio». El Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1998, en su fundamento 14 considera el criterio de cuenca hidrográfica plenamente constitucional, y aplicable para

53 Ver FJ 15 de la STC 227/1988

54 Redacción según Ley 62/2003, de 30 de diciembre.

55 Ver "Régimen de distribución de competencias entre el estado y las CCAA. Aguas continentales". MAP, Madrid, 1992.

56 Ver FJ 15 pñ 4 de la STC 227/1988 y Carta europea del agua de 1967 en sus puntos 11 y 12.

la delimitación de las aguas que discurran por una o más CCAA, y se apoya no sólo en razones de administración y gestión íntegra de los recursos, sino también en los principios de la Carta europea y en la experiencia y tradición hidráulica de nuestro país.

#### 4.3.1.5. Competencias sobre aguas intracomunitarias

Esta cuestión, también se aborda en la STC 227/1988, en concreto en su FJ 18, por lo que se hace referencia a algunos de sus contenidos. *"Aún cuando el criterio del territorio por el que discurren las aguas es esencial dentro del sistema de distribución de competencias que rige en esta materia, no es, sin embargo, el único aplicable al caso"*, por ello deben analizarse *"las competencias que corresponden al Estado y a las CCAA sobre las aguas que integran las cuencas hidrográficas intracomunitarias, así como en su caso, en relación con otros recursos o aprovechamientos hidráulicos"* y que dependerán de los Estatutos de Autonomía y de las Leyes orgánicas de transferencias del art. 150.2 CE.

Aunque propiamente las competencias sobre aguas intracomunitarias no constituye el núcleo de este trabajo, conviene realizar los planteamientos básicos para contribuir a establecer un panorama integral de los aprovechamientos agrícolas.

Surge la cuestión, independientemente de la territorial ya definida, del alcance del concepto de "aprovechamiento hidráulico"<sup>57</sup>, pues el art. 149 CE se refiere a su competencia sobre "recursos y aprovechamientos hidráulicos". Su importancia, en la STC 227/1988, deriva de que las CCAA que en ese año podían acceder a las competencias no atribuidas al Estado en el art. 149.1.22 CE (las que habían accedido a la autonomía por la vía del 151),

<sup>57</sup> Cuestión analizada por Martín Retortillo en desacuerdo con el TC, Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho de aguas*, pág. 94. Considera que recurso y aprovechamiento son dos conceptos jurídicos de distinto alcance. Inicialmente sólo el Estatuto de Andalucía asume competencias en recursos hidráulicos, por lo que el resto no habrían estado habilitadas para ejercer competencias en aguas intracomunitarias.

en sus Estatutos no hacían referencia a los "recursos y aprovechamientos hidráulicos", tal como delimita la Constitución esta competencia estatal, sino que se refieren exclusivamente a "aprovechamientos hidráulicos". Esta situación se mantiene hoy, como se ha detallado *supra*, en los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra y Valencia, pero el resto de Estatutos (la situación de las CCAA insulares no plantean problemas) han reflejado de modo inequívoco la competencia sobre recursos y aprovechamientos, siempre que las aguas discurran íntegramente por su territorio, a pesar de que en algunos casos como en Aragón, esta competencia carezca de contenido material.

En la STC 227/1988 que es fundamento de la distribución competencial en materia de aguas, el Letrado del Estado afirma que las CCAA de primer grado, con competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos en sus Estatutos, no podían acceder al techo competencial disponible de acuerdo con el art. 149 CE respecto a los recursos hídricos. El TC no hace esta interpretación, que en todo caso hubiera sido ajustada a derecho, sino que considera que el término aprovechamiento supone dejar al margen "la protección del demanio", pero no la regulación de "su utilización y aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento".

Así recurso y aprovechamiento, no se perfilan por el TC con alcances distintos, aunque lo matiza en relación con el alcance del régimen demanial, al considerar que éste implica la titularidad pública de los bienes y la sujeción de los mismos a reglas exorbitantes de derecho privado, tanto sobre la protección del demanio (ver art. 132.1 CE), como sobre la utilización o aprovechamientos, por lo que dichas competencias no afectan al dominio pero sí al resto. De este modo la STC reconoce competencias ejecutivas y legislativas sobre el régimen de utilización y aprovechamientos de las aguas intracomunitarias, "*no pueden estimarse inconstitucionales ni invasoras de competencias autonómicas las normas del*

*Estado que determinan el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico y establecen las reglas básicas del sistema concesional, aun cuando incidan, como es obvio, en el régimen de aprovechamiento de las aguas continentales sobre las que las Comunidades Autónomas extienden sus competencias en virtud del art. 149.1.22 CE y preceptos concordantes de los EEAA.”* Añade el TC que sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes actividades al margen del art. 148.1.10 y 149.1.22 CE, y que por tanto el sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota en los enunciados normativos referidos, por lo que “*será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos u otros*”.

En ningún caso las CCAA tienen la atribución de las competencias sobre la protección del Dominio Público Hidráulico. Las competencias de las CCAA sobre las aguas intracomunitarias no enervan el ejercicio estatal sobre los bienes demaniales que le corresponden en virtud de específicas habilitaciones constitucionales, ya que según el art. 149.1.18 CE la legislación estatal en materia de contratos y concesiones administrativas tiene el carácter de legislación básica. El art. 16 LAg-85<sup>58</sup> constituye el régimen jurídico básico aplicable a las CCAA que ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico, y lo es en virtud de lo dispuesto en el citado art. 149.1.18 CE.

De acuerdo con lo expuesto en cuanto a la protección del dominio público hidráulico<sup>59</sup> hay reserva estatal de apeo y deslinde de cauces demaniales<sup>60</sup>, aunque es posible la delegación, pero respecto a la regulación de la policía demanial es competencia de las CCAA que hayan asumido las relativas a los aprovechamientos hidráulicos.

58 Art. 18 TRLA (RDL 1/2001).

59 Ver FJ 25 de la STC 227/1988.

60 Art. 87 LAg-85

#### 4.3.1.6. Competencias autonómicas sobre aguas intercomunitarias

Las competencias del art. 148 CE, y las estatutarias sobre "proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas" exigen un análisis específico en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias, pues en el caso de aguas intracomunitarias el reparto competencial no plantea problemas.

La STC 227/1988 no ofrece dudas sobre la competencia en exclusiva del Estado sobre las aguas y su régimen jurídico en las cuencas intercomunitarias; el alcance de las mismas sólo se matiza en relación con la competencia autonómica sobre otras materias, con distinto objeto en el mismo espacio físico. Ahora bien, esta interpretación no es óbice para plantearse el alcance competencial establecido en el art. 148.1.7 CE, en las cuencas intercomunitarias, respecto a aprovechamientos de interés comunitario en aquellas comunidades en que tengan reflejo estatutario, independientemente de la competencia exclusiva del Estado sobre las aguas y su régimen jurídico.

Inicialmente la interpretación de la distribución competencial en estos supuestos no plantea problemas distintos del reseñado, no obstante en aquellas Comunidades Autónomas en cuyo territorio tienen cabida cuencas intracomunitarias, y en las que existe un desarrollo normativo y una Administración hidráulica con la preceptiva habilitación estatutaria, como resulta en la Comunidad Autónoma catalana, se han generado controversias constitucionales.

La STC 161/1996 resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración hidráulica de Cataluña<sup>61</sup>,

---

61 Ley refundida por el Decreto legislativo 1/1988 de 28 de enero, derogada por la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua. Actualmente está en vigor el Real Decreto Legislativo 1/2003.

*“en cuanto asigna a ésta diversas potestades de ordenación y sanción sobre aprovechamientos que corresponden a cuencas hidrográficas que exceden del ámbito de una CA, en detrimento de las atribuciones de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas de competencia estatal” (FJ 1).*

El TC declara inconstitucional y nulo el art. 35.2 de la Ley catalana, que dispone que la Junta de Aguas *“cuidará del buen orden del aprovechamiento y ejercerá las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico”* en relación con las comunidades de usuarios titulares de aprovechamientos de aguas que pertenecen a cuencas intercomunitarias, al quedar el ámbito supracomunitario fuera de su círculo de competencia en materia de aguas.

Tal como se expresa en el FJ 6 de esta Sentencia, *“las Comunidades Autónomas ejercen funciones normativas, así como ejecutivas, sobre las comunidades de usuarios adscritas a su Administración hidráulica, pero no sobre las corporaciones de cuencas de competencia estatal. Estas últimas dependen del organismo de cuenca en todos los aspectos de su creación y actuación, tal como detallan los arts. 73 y ss. de la Ley de Aguas”*<sup>62</sup>.

La Generalitat se opone a estas conclusiones en orden a la distinción entre recursos hidráulicos y aprovechamientos de los recursos. Considera que el criterio localizador (la cuenca hidrográfica) utilizado para la distribución de las competencias en esta materia por la Ley de Aguas puede ser plenamente válido para los recursos hidráulicos, pero no tiene que serlo para los aprovechamientos que admitirían otros criterios, en virtud del reconocimiento estatutario de competencia *“sobre todos los aprovechamientos de interés comunitario, con independencia de su procedencia geográfica”*. Por otra parte hace referencia a la DA 4ª LAg-85, que determina que la Administración autonómica ejercería en el ámbito de su territorio las competencias propias de los

---

62 Arts. 81 ss. TRLA

Organismos de Cuenca intercomunitarios. Al mismo tiempo niega que todos los asuntos de administración y funcionamiento ordinario de una comunidad de usuarios tengan interés general y, por tanto, que corresponda siempre el control de los mismos a los órganos estatales<sup>63</sup>.

Para el TC el art. 149.1.22 CE constituye título competencial estatal en exclusiva para las cuencas intercomunitarias sobre las aguas, y la participación de las CCAA lo es a través de las Confederaciones Hidrográficas. El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la Administración de las aguas en las cuencas que se extiende más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas en los términos previstos en la legislación estatal<sup>64</sup>. Las comunidades de usuarios son corporaciones de derecho público cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los usuarios de aguas públicas (arts. 73 y ss. LAg.-85 y STC 227/1988 FJ 24).

En definitiva, la Sentencia ratifica los criterios jurisprudenciales anteriores, y en relación con las aguas de cuencas intercomunitarias, no reconoce competencia autonómica a Cataluña para ejercer funciones normativas o ejecutivas sobre las comunidades de usuarios, ni para ejercer funciones sobre las mismas de inspección o vigilancia.

Cuestión distinta, es la competencia, no sobre el régimen jurídico de estas corporaciones, reguladas por la Ley de Aguas, y adscritas a la Administración hidráulica competente, sino sobre materias relacionadas con la agricultura y con el aprovechamiento y

---

63 Ver Gámez Mejías, Manuel, en Revista interdisciplinar de Gestión Ambiental nº25, enero 2001.

64 Ver FJ 5 STC 161/1996.

uso agrícola de sus aguas concesionales. La competencia autonómica derivada del art. 148.1.7 CE, puede plantearse, por tanto al margen de aquéllas que lo son en desarrollo de la competencia exclusiva del art. 149.1.22 CE.

En este contexto considero que la Comunidad Autónoma, en orden al interés comunitario, puede legislar, ejecutar e intervenir, no sólo en el desarrollo de proyectos, obras y aprovechamientos hidráulicos de regadíos, sino también en la explotación de los mismos, siempre en base a sus competencias en agricultura, y al uso eficaz de los recursos naturales, entre ellos el agua, en relación con los aprovechamientos en parcela, o en orden a sus competencias en reforma y desarrollo agrario, y en los aprovechamientos declarados de interés comunitario, que alcanzan a su planificación, gestión y fomento, así como a las condiciones del uso del agua. En otro caso, el precepto constitucional y las competencias derivadas del mismo resultarían vaciados de contenido. El Tribunal Constitucional en el FJ 15 de la STC 227/88, argumenta en este sentido respecto a las competencias autonómicas del art. 148.1.10 CE, y considera que el criterio del interés comunitario *«no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso»* (vid supra 4.3.1.4).

El criterio territorial no es el único, pues cabe la asunción de competencias según el 148.1.10, que es un criterio de "interés comunitario", no territorial, y constituye el fundamento para una justificación competencial de la gestión de los aprovechamientos del agua para usos agrarios a favor de las CCAA en cuencas intercomunitarias. Este planteamiento puede deducirse del tenor literal del FJ 15 de la STC 227/1988, *«aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 149.1.22.ª de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma», conforme al art. 148.1.10.ª de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Auto-*

*nomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso».*

De este modo, no sólo es constitucional la intervención de las CCAA en los regadíos de cuencas intercomunitarias, sino que es una herramienta de política agraria, ligada tanto a las medidas y actuaciones de desarrollo rural (creación y modernización de regadíos), como a las medidas de control y compatibilidad de las ayudas agrícolas directas con los usos sostenibles de los recursos naturales, aspectos todos ellos que se analizan con posterioridad.

Esta interpretación del alcance competencial del art. 148.1.7 CE en aguas intercomunitarias, es coherente con la intervención desarrollada por la legislación autonómica navarra y valenciana, que se analiza con detalle *infra*.

#### **4.3.1.7. La planificación hidrológica**

La LAg-85 establece el sometimiento de toda actuación sobre el dominio público hidráulico a la planificación hidrológica, lo que se impugna<sup>65</sup> al no adaptarse a las competencias de las CCAA y del art. 131 CE (planificación estatal). El art. 131 se refiere a una planificación global de la actividad económica<sup>66</sup>, pero no cabe referida a un ámbito más reducido aunque importante. En todo caso el legislador puede planificar por Ley previa consulta y participación de las CCAA.

Se recurre la planificación estatal sobre recursos si son intercomunitarios. El art. 149.1.13 atrae para el Estado la fijación de las bases y la coordinación de la planificación por su afeción a la actividad económica, pero la LAg-85 considera competente a

---

65 Ver FJ 20 de la STC 227/1988.

66 RTC 1986/29

la Comunidad Autónoma para la elaboración de Planes. Se considera constitucional el carácter básico de las normas de la LAg-85 relativas a aspectos esenciales de la planificación de los recursos hidráulicos.

El art. 42.1 LAg-85 (art. 44 TRLA) permite al Gobierno declarar de utilidad pública los trabajos de su competencia respecto a los Planes Hidrológicos, pero corresponde esta declaración a las CCAA según STC 37/1987 en materias de su competencia. Así la remisión a la regulación reglamentaria de los PHC lo será en función de la Administración competente (art. 40 y 44 TRLA-2003), no sólo la estatal.

La aprobación de los Planes por el Gobierno (sean o no planes competencia del Estado) es constitucional por ser una actividad de coordinación e integración competencial según el art. 149.1.13 en relación con el art. 38.6 LAg-85 (art. 39.6 TRLA).

Surgen problemas en dos direcciones. En lo referente a la colaboración de Administraciones<sup>67</sup> la coordinación corresponde al Estado si resultan afectados objetivos de planificación económica, pero no implica *vis atractiva* competencial<sup>68</sup> y resulta necesaria la participación de CCAA.

Así el art. 42.1.g.1' TRLA (art. 40f LAg-85) incluye que el Plan Hidrológico de Cuenca establecerá "*las normas básicas sobre mejora y transformación en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de los recursos hidráulicos y terrenos disponibles*". Es una norma básica justificada en el 149.1.13 si se relaciona con el mejor aprovechamiento del agua como recurso económico esencial y no se extiende a otras prescripciones sobre la política agrícola. También en relación a las medidas de conservación, de forestación, y de obras de infraestructura básica el Estado puede prevenir en el PHC las indispensables.

67 RTC 1983/76

68 RTC 1987/27

Para el Gobierno Vasco era inconstitucional que fueran competencia de la Administración del Estado las obras hidráulicas de interés general (art. 44 L Ag-85, hoy art. 46 TRLA), pero no lo es para el TC pues la competencia deriva del art. 149.1.24 CE que no utiliza un criterio territorial.

#### **4.3.1.8. Resumen de distribución competencial en materia de aguas**

En el FJ 32 STC 227/1988 se resumen las titularidades competenciales, así son competencias exclusivas del Estado:

- Régimen de titularidad del demanio hídrico y sus pertenencias.
- Servidumbres legales de carácter civil.
- Régimen económico-financiero de la utilización del DPH estatal.

Son competencias de las CCAA sobre sus aguas intracomunitarias los aprovechamientos hidráulicos, es decir los usos comunes, especiales, y la policía demanial.

Por otra parte están sujetas a la legislación básica del Estado sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, las concesiones administrativas y el Medio Ambiente, así como los procedimientos administrativos (procedimiento común). Esta cuestión determina el criterio para la aplicación directa o supletoria de la normativa estatal. Los preceptos con carácter básico se establecen en la Ley y sólo excepcionalmente en el Reglamento, en este caso no hay artículos con carácter básico a excepción del art. 272. Un precepto reglamentario que desarrolla normas legales básicas no es por ello básico. La ordenación de lo básico por el Estado se debe orientar al concepto material de norma básica y a la exigencia de Ley formal para su definición.

#### 4.3.1.9. Otras cuestiones

Los art. 40.2 y 47.1 del Reglamento de la Administración pública del agua y de la planificación hidrológica, RD 927/1988, sobre representación en los organismos de gestión (Comisión de desembalse, Juntas de explotación) se refieren al Ministerio de Agricultura, por lo que varias CCAA interponen recurso de inconstitucionalidad por considerar que se vulneran las competencias asumidas por las CCAA en materia de agricultura, en base a la doctrina constitucional sentada en la STC 29/1986, de la que se infiere que en supuestos de concurrencia competencial las CCAA no pueden quedar ausentes de los órganos de ejecución que el Estado, en virtud de su competencia, haya establecido<sup>69</sup>.

El TC además de recordar que los Decretos de transferencias en ningún caso crean títulos competenciales, considera que la proyección sobre un mismo recurso natural de títulos distintos exige la cooperación entre AAPP mediante instrumentos que los articulen (FJ 20 STC 227/1988), y ello se respeta a través de la presencia en la Junta de Gobierno y en otros órganos<sup>70</sup>. Los preceptos reglamentarios que desarrollan normas legalmente básicos no pueden considerarse por ello básicos, hay un principio de Ley formal sólo exceptuable por la naturaleza de la materia (dispensa excepcional), y el Reglamento referido no declara básicas sus normas, y las disposiciones reglamentarias para tener el carácter básico de la Ley que desarrollan en cualquier caso debe ser expreso, a menos que así resulte sin lugar a dudas de su estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas básicas<sup>71</sup> y por ello estos preceptos impugnados no lo son.

La declaración de protección especial del art. 90 del RD 927/1988 no vulnera las competencias ambientales pues no pre-

69 Ver STC 118/1998, FJ 10.

70 Ver STC 118/1998, FJ 12.

71 Ver STC 227/1988, FJ 32.

juzga la Autoridad competente para declarar la protección especial (sólo establece su clasificación y condiciones específicas de protección), y en cualquier caso la competencia de los espacios protegidos es de la Comunidad Autónoma y se vulnera con el informe preceptivo del organismo de cuenca a que hace referencia el apartado 4 del citado artículo.

#### 4.3.2. CONFLICTOS SOBRE AGUAS DERIVADOS DE OTROS TÍTULOS COMPETENCIALES

La concurrencia en el mismo espacio físico de competencias de distintas Administraciones Públicas con distinto objeto jurídico es un fenómeno habitual en distintos ámbitos, y se refleja en la STC 227/1988, que en su FJ 14 afirma que *“las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las CCAA sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas, y que son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural”*.

La compatibilidad de la gestión pública del agua con la Ordenación del Territorio, la conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza es un principio gestor del agua de acuerdo con el art. 13 LAg-85<sup>72</sup>, pero lo es dejando a salvo el ejercicio de las competencias autonómicas.

##### 4.3.2.1. Pesca y Medio Ambiente

Estos conflictos se manifiestan en las cuencas intercomunitarias en relación con títulos competenciales autonómicos que confluyen sobre un mismo espacio físico como es el caso de la pesca, competencia exclusiva de las CCAA<sup>73</sup>.

---

72 Art. 14.3 RDL 1/2001

73 Ver STC 123/2003,166/2000,110/1998 y 15/1998

Las aguas tienen la calificación de dominio público estatal y ello exige una unidad de gestión que debe manifestarse en la jerarquía de usos de los mismos que se contiene en la planificación correspondiente<sup>74</sup>. El FJ 2 de la STC 123/2003 establece un marco general conflictual de interés y así dice *“la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras competencias en ese espacio (en nuestro caso el constituido por las cuencas fluviales supracomunitarias) siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales, por lo que frecuentemente resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas”*.

De especial interés resulta la controversia respecto al régimen de caudales mínimos o ecológicos. No se discute la competencia para fijarlo de la Administración Hidráulica (en concreto en el PHC, art. 56.7 LAg), que se deriva del principio de unidad de gestión de la Cuenca y del tratamiento homogéneo del recurso<sup>75</sup>, y exige a los Organismos de Cuenca la especificación de los caudales mínimos y máximos circulantes en las Cuencas Hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, entre cuyas funciones se encuentran la de administrar y controlar el DPH; por otra parte las competencias de las CCAA en materia de pesca fluvial y de protección de su ecosistema no puede tener un alcance extraterritorial, ni interferir con la competencia del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos. Ahora bien la determinación de los caudales ecológicos por el Organismo de Cuenca deberá realizarse mediante la *“mutua colaboración de las Comunidades Autónomas cuyo territorio fuese parte de una cuenca hidrográfica”*<sup>76</sup>. Las Comunidades Autónomas en virtud

74 Ver argumentación del Abogado del Estado en STC 123/2003

75 Así se declara en el FJ 15 STC 227/1988

76 Ver FJ 3 STC 110/1998 y FJ 3 STC 123/2003.

de sus competencias pueden disponer mecanismos de colaboración entre Administraciones sin perjuicio de las competencias del Organismo de Cuenca<sup>77</sup>.

Así mismo la Ley de Pesca de Extremadura impone obligaciones legales sobre el caudal mínimo a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos añadidos a las ya previstas con carácter general en la legislación de aguas, de mantener ese caudal, no ya por razón de una protección general del medio ambiente o en atención a determinadas políticas de planeamiento hidrológico sino, mucho más específicamente, para salvaguardar el recurso objeto de pesca, cuya regulación le corresponde en virtud de la competencia exclusiva que ostente en esta materia<sup>78</sup>.

Este planteamiento puede ser válido en relación con otras competencias exclusivas, como agricultura y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma. Serían posibles, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, obligaciones legales sobre concesionarios de aguas impuestas por una Comunidad Autónoma en virtud de competencias exclusivas sobre otra materia.

Del mismo modo el TC admite la competencia de las CCAA para exigir a los nuevos concesionarios de aprovechamientos hidráulicos condiciones que se deriven del interés general en el ámbito de sus competencias, y así las SSTC 15/1998 y 110/1998, en sus FJ 7 y 5 respectivamente, establecen como principio que *"es razonable pensar que los previsibles costes, perjuicios o limitaciones que al titular de un aprovechamiento de agua y a sus intereses privados se deriven del interés general en el mantenimiento de las especies deben ser conocidos y convenientemente evaluados en el momento del previo otorgamiento de la concesión y a la luz de las condiciones que en*

---

77 Así la obligación de mera comunicación previa a la Administración autonómica para que ésta pueda adoptar las medidas de protección a la fauna existente es declarada constitucional (FJ 4 SJTC 110/1998) respecto a la Ley de Pesca de Castilla la Mancha.

78 FJ 6 STC 15/1998 y FJ 3 STC 123/2003

*la misma se impongan, con el fin de que puedan cohererse la competencia estatal y autonómica que en este tema se entremezclan y los intereses privados y generales que concurren".* Todo ello se plantea en relación con la construcción de pasos, escalas o medios sustitutos para los peces.

En la línea de la competencia exclusiva del Estado sobre el DPH y sobre el régimen de sus usos, aprovechamientos y vertidos el TC no admite la prohibición de la legislación autonómica de pesca sobre vertidos que perjudiquen los recursos piscícolas. Los vertidos en la legislación de aguas se someten a autorización<sup>79</sup>, y no es admisible la prevalencia del recurso pesquero sobre cualquier otra consideración, y ello aunque la Comunidad Autónoma sea competente en materia de protección del Medio Ambiente y de normas adicionales de protección, ya que se invade la competencia del Estado para dictar la legislación básica sobre Medio Ambiente, pues el sometimiento de los vertidos a un sistema general de autorización administrativa por el respectivo organismo de cuenca ya ha sido declarado básico por el TC<sup>80</sup>.

#### **4.3.2.2. Evaluación de Impacto Ambiental y Medio Ambiente**

El art. 149.1.23 CE asigna al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección<sup>81</sup>.

La legislación sobre aguas incide directamente en algunas cuestiones con marcado carácter medioambiental. Así, las prescripciones de la Ley respecto a la calidad de las aguas y su entorno, se encajan en la legislación básica sobre protección del Medio

79 Art. 100 TRLAg.

80 Ver FJ 9 STC 15/1998 y FJ 9 STC 227/1988

81 Competencia que las CCAA en general han asumido tras sus respectivas reformas estatutarias.

Ambiente, y la reutilización de las aguas residuales<sup>82</sup> se somete a la legislación básica del Medio Ambiente, y a las bases y coordinación de la sanidad. El art. 102 LAg-85<sup>83</sup> remite a un Reglamento la determinación de ayudas estatales a actividades determinadas, "que signifiquen una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas", pero ello no limita ni menoscaba competencias autonómicas. Para el TC *"la facultad del Estado de otorgar subvenciones con cargo a sus presupuestos no es título válido para delimitar sus competencias respecto a las CCAA"*<sup>84</sup>.

En estas cuestiones siempre está presente la calificación material de normas básicas medioambientales, y esta cuestión se refleja en lo relacionado con la aplicación de una técnica medioambiental de carácter horizontal. El carácter básico de una norma no depende de su origen o no en el Derecho comunitario, pero el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es de nuevo cuño comunitario y su configuración comunitaria es útil para aplicar correctamente el esquema interno de distribución competencial. La EIA aparece configurada como una técnica o instrumento de tutela ambiental preventiva, y exige que se requiera intervención administrativa previa, autorización o aprobación del proyecto a cargo del ente público a tenor de la legislación sectorial aplicable para la obra, actividad o instalación. El órgano ambiental no puede introducir consideraciones de simple oportunidad sobre la realización de la obra o instalación, ni otras relativas a aspectos técnicos o económicos de ésta<sup>85</sup>.

Al plantearse la constitucionalidad<sup>86</sup> de la Declaración de Impacto Ambiental por parte del Estado en el territorio de una

---

82 Ver FJ 27 de la STC 227/1988

83 Art. 110 TRLA.

84 RTC 1988/152

85 Ver FFJJ 3 y 4 de STC 13/1998.

86 planteamientos de la STC 13/1998, en relación con Sentencias 64/1982 y 102/1995 y con los arts. 149.1.22, 23 y 24 CE.

Comunidad Autónoma, o incluso de acuerdo con la Ley su posible exclusión, bien por Ley o por acuerdo de Consejo de Ministros, la STC 13/1998 analiza en su FJ 7 que el órgano competente de Medio Ambiente será el correspondiente a la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto, y así el seguimiento y vigilancia de la DIA corresponderá al órgano competente por razón de la materia. La EIA es una técnica transversal que condiciona la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias CCAA, a la vez que la DIA determina la conveniencia o no de realizar el proyecto y en su caso las condiciones a las que debe someterse. Por ello el TC considera que la EIA no puede caracterizarse como ejercicio o gestión en materia de medio ambiente, y la Administración estatal ejerce sus propias competencias sustantivas sobre una obra aun cuando preceptivamente deba considerar su impacto medioambiental, y con ello no está ejecutando la legislación básica del medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualesquiera de las actuaciones que deban someterse a este procedimiento de compatibilidad ambiental.

El ejercicio estatal de competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma no puede eludir las competencias de ésta en medio ambiente, y otras que exigen un deber de colaboración y de coordinación de las administraciones implicadas. Este deber implica ponderar sus puntos de vista y coordinar con la Administración de la Comunidad Autónoma, como plantea el TC en su Sentencia 227/1988.

La interpretación de esta cuestión no es pacífica, pues en la Sentencia de referencia se presentó un voto particular en torno al carácter básico de las normas reglamentarias como cuestión previa, que considera que la trasposición de una Directiva por el

Estado sólo es constitucional en relación con sus competencias, aunque justifica en base al interés general la competencia estatal sobre la declaración de impacto ambiental. Otro voto particular plantea que esta declaración no puede desligarse de las competencias en Medio Ambiente.

#### 4.3.2.3. Ordenación del Territorio y Urbanismo

Aragón y el resto de Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de Ordenación del Territorio<sup>87</sup>, y ello puede incidir en la esfera competencial del Estado, así la planificación de usos del suelo de la Comunidad Autónoma podría limitar usos competencia del Estado.

La mayoría de las competencias sectoriales estatales tienen incidencia espacial que debe ser respetada por la Comunidad Autónoma cuando ejercita su competencia de Ordenación del Territorio<sup>88</sup>, *“la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de competencia reservadas al Estado ex art. 149.1 CE que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos.”*

Las competencias sobre Ordenación del Territorio dan lugar a supuestos de concurrencia en un mismo espacio físico de competencias del Estado y de las CCAA. El alcance de éstas *“tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”* y el *“equilibrio entre las diversas partes del territorio”*<sup>89</sup>.

---

87 Art. 148.1.3 CE y art. 35.1.7 EA Aragón. Ver STC 14/2004, 149/1998 y STC 151/2003

88 Ver FJ 3 de STC 14/1998

89 Ver FJ 6 de STC 14/1998

Por último el TC encuadra materialmente las competencias teniendo en cuenta bien el criterio finalista bien el de la especificidad, o por su contenido y finalidad<sup>90</sup>.

El urbanismo está sometido también a un régimen competencial autonómico en exclusiva, pero <sup>91</sup>*“la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente la señalada competencia de las CCAA. Así ocurre, entre otros, en los supuestos en que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso, precisamente, de las competencias sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE)”*. *“Esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales, con distinto objeto jurídico, sobre un mismo espacio físico, obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación e integración, para lo que debe acudirse, en primer lugar, a fórmulas de cooperación... pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas”*<sup>92</sup>. Sólo cuando *“tales cauces resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, habrá que determinar a quién corresponde la decisión final en función del interés general concernido, y entre otros factores cuál sea la concreta competencia estatal de carácter sectorial que pueda incidir sobre la autonómica en materia de ordenación del territorio o de urbanismo”*.

#### 4.3.2.4. Las Obras Públicas de Interés General

Las infraestructuras relacionadas con el agua y los regadíos constituyen con frecuencia obras públicas, y la declaración de las mismas como de interés general supone su asignación al Estado

90 En el FJ 10 STC 14/1998 se adscriben al régimen energético y penitenciario contenidos normativos de la Ley 7/1998 de Ordenación del Territorio de Aragón por dichos motivos.

91 Ver FJ 4 STC 151/2003

92 Ver FJ 30 STC 40/1998

de acuerdo con el régimen competencial de la Constitución, que se establece en el art. 149.1.24 ("obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma").

La Generalitat de Cataluña en su recurso de inconstitucionalidad a la Ley 25/1988 de Carreteras<sup>93</sup> plantea que el art. 149.1 CE no menciona expresamente las carreteras entre las materias de competencia exclusiva del Estado (como tampoco otras obras públicas relacionadas en el art. 148.1 CE, tales como canales y regadíos), pero ello en opinión del Constitucional no obliga a recurrir a la cláusula residual del art. 149.3 CE, que supone la posibilidad de que las CCAA asuman competencias más allá del art. 148 CE en todo lo no reservado al Estado en el art. 149 CE, es decir, el TC afirma que no es precisa la atribución expresa de la competencia sino que cabe juego interpretativo.

La inclusión de una materia competencial exige aplicar "criterios interpretativos ordinarios", es decir aquellos que atienden de un lado al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se recogen en la CE y en los EEAA, y de otro al carácter objetivo predominante de las disposiciones afectadas<sup>94</sup>.

El art. 149.1.24 constituye un título general de competencia que comprende todas las obras públicas salvo las especialmente singularizadas en la lista del art. 149.1 CE.

Para el TC "*el principio de territorialidad, no constituye regla alguna de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, sino un límite general al ejercicio por las CCAA de cualesquiera competencias*"<sup>95</sup>, pues todas las competencias se entienden referidas al territorio de la CA en cuestión. Distinto carácter tiene el concepto territorial como criterio espacial de distribución de competencias, atribuible a distintas materias, entre la que se puede citar la de aguas.

---

93 Ver STC 65/1998

94 Ver FJ 6 STC 65/1998 y FJ 4 STC 13/1998

95 Ver FJ 5 STC 65/1998.

La competencia sobre las obras públicas también puede estar determinada por la aplicación del art. 149.1.13, que afecta no sólo a la ordenación de sectores económicos sino también a recursos de vital importancia para la realización de actividades económicas (FJ 20b STC 227/1988), o a la realización de infraestructuras (STC 118/1996 FJ 43), puede quedar afectada y condicionada por dicha competencia estatal, siempre que se trate de cuestiones con una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (STC 76/1991 FJ 4) y no se llegue a un vaciamiento o a una limitación irrazonable de las competencias autonómicas (STC 103/1989 FJ 9<sup>a</sup>).

Así, tal como refiere el TC, en relación con las carreteras, la competencia estatal *ex art. 149.1.13* puede incidir en materia hidráulica dada la trascendencia directa y significativa de las mismas sobre la actividad económica general, en cuanto a infraestructura básica, no ya del transporte y comunicaciones terrestres, pero sí por el carácter básico del recurso agua y de su puesta a disposición adecuada para su utilización como condicionante del desarrollo económico. Por otra parte la Constitución consagra como uno de los principios rectores de la política social y económica el equilibrio económico interterritorial (art. 40.1 y 131.1 CE), responsabilizando particularmente al Estado de su consecución (art. 138.1 CE), lo que conecta con una de las funciones principales que cumple, no sólo la red estatal de carreteras, sino también las infraestructuras hidráulicas básicas, cuál es el de vertebrar y equilibrar todo el territorio nacional<sup>96</sup>.

Las carreteras (también las obras hidráulicas) son una modalidad característica de obra pública<sup>97</sup>, y esencialmente desde esta perspectiva son objeto de regulación por su legislación específica<sup>98</sup>. Pero tal competencia no puede interpretarse como pura-

96 Ver FJ 7a STC 65/1998.

97 Ver Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 todavía vigente.

98 VER FJ 8 STC 65/1998

mente instrumental o adjetiva de otras competencias, pues en tal caso resultaría superflua su inclusión en la Constitución. No cabe una interpretación que relegue el título relativo a las obras públicas a su mera construcción o financiación, y que no permita comprender todos los aspectos a los que se extiende la regulación de la materia afectada por la legislación específica, a las cuestiones íntimamente vinculadas a la obra pública.

La concreción de cuáles sean las obras de interés general, corresponde en principio al Estado, sin perjuicio del ulterior control del TC, y ello en carreteras, aeropuertos o puertos de acuerdo con las SSTC 68/1984, 40/1998 y 65/1998, y que, puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por obras públicas de interés general, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales (y muy singularmente el legislador) disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera (o a una obra) como de interés general. Al TC le corresponde sólo un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad<sup>99</sup>.

#### **4.3.3. CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA MATERIA DE AGRICULTURA**

##### **4.3.3.1. Agricultura y planificación general de la actividad económica.**

La competencia en materia de agricultura y ganadería es exclusiva de las CCAA (art. 148.1.7 CE) de acuerdo con la ordenación general de la economía; así el Estado interviene al amparo de las facultades de ordenación de la economía que le otorga el art. 149.1.13 CE, y por la imposibilidad de tratamiento y solu-

---

<sup>99</sup> Ver FJ 10 STC 65/1998

ción por parte de las CCAA se legitima la centralización en el Estado<sup>100</sup>.

Este título “responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos<sup>101</sup>, y ello... siempre que no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación”<sup>102</sup>.

La ordenación general de la economía puede abarcar “tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos”.

La STC 95/1986<sup>103</sup>, de 10 de julio, delimita el alcance de la competencia estatal en materia de agricultura, afirmando que “la agricultura es una de las materias cuya íntegra asunción competencial por las CCAA ha sido permitida por la Constitución, en su art. 148... Pero ello no significa que el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre el sector agrícola sea en sí mismo un impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia dentro del territorio de Cataluña, y ello no sólo porque ciertas materias o actividades, estrechamente ligadas a la agricultura, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que el art. 149 de la CE confía al Estado, sino, sobre todo, porque tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de sus sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado.

100 Ver STC 45 /2001 y 95/2001 en relación con el art. 149.1.13 y 148.1.7 CE.

101 Ver FJ 2 STC 186/1988.

102 Ver FJ 3 STC 177/1991

103 Ver en el mismo sentido STC 146/1989

*Todo lo cual significa que la Generalitat de Cataluña está ciertamente facultada para desarrollar una política agrícola propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares en esa materia, pero sin olvidar que aquella opción política ha de moverse dentro de las orientaciones e intervenciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola en cuanto componente esencial del sistema económico general" (FJ 2º).*

La STC 128/1999, en su FJ 7º delimita la competencia estatal de "ordenación general de la economía" en relación a la competencia autonómica exclusiva en materia de agricultura, hace referencia al FJ 5º de la STC 21/1999, en el que se hace constar que la doctrina constitucional «tiene establecido que bajo la misma encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (SSTC 95/1986, 213/1994, etc.). No obstante, la jurisprudencia constitucional también ha precisado (SSTC 125/1984 y 76/1991) que dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988 y 133/1997), pues, de no ser así, «se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 112/1995)».

#### 4.3.3.1.1. Agricultura y regadíos en el marco competencial de las aguas

En el Libro Blanco del Agua encontramos referencias a esta cuestión, aunque se exponen únicamente aquéllas que la normativa de aguas concreta, o las relacionadas con los Decretos de transferencias. Se considera que, independientemente de la necesidad de la inclusión de los planes o previsiones de regadíos de interés autonómico, si se trata de cuencas intercomunitarias, en los planes de cuenca cuya aprobación corresponde al Gobierno (art. 38.5 y 39.1 LAg-85), éste también debe aprobar las obras que

sean indispensables o accesorias al ejercicio de la competencia de protección y aprovechamiento de los recursos hidrológicos.

Pero la aprobación de estas obras por el organismo de cuenca considero que sólo es necesaria, en cuanto pueda suponer de afectación al dominio público hidráulico, o a la ordenación de los recursos. En contra de lo que se afirma en el Libro Blanco, las obras hidráulicas necesarias para la puesta en regadío de nuevos terrenos, o para el otorgamiento de nuevas concesiones para riegos, sólo debieran requerir aprobación de la Administración hidráulica en cuanto afectasen a los aspectos reseñados.

Es cierto, en todo caso, que la habilitación competencial en materia de explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, exige de una declaración de interés regional, y de una habilitación o regulación legal. Las CCAA de Cataluña, Valencia y Navarra<sup>104</sup>, son las únicas en las que se ha legislado en relación con materias de aprovechamientos hidráulicos de regadíos.

El resto de CCAA sólo han desarrollado parcialmente esta competencia, y ello lo ha sido en relación con los contenidos de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sin profundizar en el desarrollo competencial previsto constitucionalmente. Este planteamiento no se opone a la necesaria adopción por las CCAA en su ejercicio competencial de las determinaciones obligatorias incluidas en los planes de cuenca, que en desarrollo del art. 40 f LAg-85 debe contener las normas básicas sobre mejora y transformaciones en regadío, y que la STC 227/88 justifica porque en cuanto disposición básica encaja en la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación económica, siempre que las normas a que alude el precepto legal se propongan estrictamente el logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales, como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola.

---

104 Ver Apdo. 5.3.1

Con el valor que les ha otorgado la jurisprudencia constitucional, hay que mencionar los Reales Decretos de traspasos en materia de abastecimiento, saneamiento, encauzamientos, defensa de márgenes y regadíos, por los que se traspasan a las CCAA las funciones relativas a la programación, aprobación y tramitación de las obras de su interés en materia de regadíos, especificando que los regadíos deberán cumplir las normas básicas sobre la adopción de sistemas de riego y las orientaciones productivas que deban fomentarse en el marco de la planificación general de los regadíos, la ordenación general de la economía y la regulación de los recursos básicos de la economía nacional.

#### 4.3.3.1.2. *Cuestiones competenciales en materia de reforma y desarrollo agrario*

El carácter más amplio y global de las medidas de reforma y desarrollo agrario, en relación a esta materia, y cuyo contenido material deriva de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973, ha supuesto que la denominación actual más habitual sea la de "estructuras agrarias", que incluso puede encuadrarse en la categoría de "desarrollo rural", que tiene un alcance delimitado a partir de la política específica en esta materia desarrollada por la Unión Europea.

Han sido escasos los conflictos competenciales en materia de reforma y desarrollo agrario, que por otra parte constituye una competencia exclusiva de todas las CCAA por estar incluida en la de "agricultura". El proceso de traspasos de competencias en esta materia se ha llevado a cabo de modo específico, y en el año 1985 había sido culminado en todas las CCAA.

Sin embargo, existen algunos precedentes de controversias constitucionales (*vid infra* 4.3.3.2.1). La constitucionalidad de la normativa estatal se justifica, en todos los casos, en el art. 149.1.13 CE, y ello afecta, tanto a la aplicación de la normativa comunitaria, como a la política de fomento en esta materia. El problema

surge en muchas ocasiones por la precisión de contenidos normativos, que suponen de hecho la asunción de competencias autonómicas, y que derivan en márgenes de decisión muy reducidos para las CCAA. En concreto los Reglamentos comunitarios contienen en estas materias un nivel de definición que por sí mismo cumple con los objetivos y finalidades que el art. 149.13 CE otorga al Estado, por lo que en esas circunstancias la intervención normativa de éste debería limitarse notablemente y a cuestiones que razones específicas y concretas la justificasen.

Resulta sorprendente la pervivencia de la legislación estatal de 1973 como derecho supletorio, y ello se debe a que en la mayor parte de las CCAA se ha legislado sólo parcialmente. En algunos casos se ha adaptado la citada norma al nuevo marco competencial, aunque no en otros, siendo Aragón un ejemplo de esta falta de adaptación legislativa en esta materia.

La distribución competencial, pese a lo expresado, presenta problemas en la gestión administrativa que no han trascendido al Tribunal Constitucional, ya que el Estado continúa actuando directamente en las Zonas declaradas de Interés Nacional conforme a la LRDA, incluso cuando no se sobrepasan los límites territoriales autonómicos; es necesario precisar no obstante que estas actuaciones se llevan a cabo por el Estado utilizando la habilitación competencial que deriva del art. 149.1.24 CE, mediante una previa declaración de interés general de obra pública.

Esta cuestión de la intervención del Estado en materias de agricultura, de competencia exclusiva de las CCAA, tiene un alcance muy importante, especialmente en materia de infraestructuras de regadío, al amparo del 149.1.24 CE, lo que supone de hecho una invasión de competencias. Una posible justificación de esta ausencia de conflictos puede encontrarse en los problemas económicos y financieros de las CCAA, ya que esta actuación estatal supone la ejecución de las obras con cargo a presupuestos estatales.

Considero que esta situación generalizada atenta al marco competencial constitucional y estatutario, e independientemente de las competencias estatales derivadas de la planificación general de la economía, que permite al Estado limitar y condicionar las políticas agrarias y de regadíos de las CCAA, no existe justificación a la intervención sistemática. Se produce por la vía de los hechos un vaciamiento competencial que, podría evitarse, si el Estado además de establecer marcos normativos conformes a sus competencias, estableciera planes de actuación o financiación con las CCAA que en todo caso y en esta materia debieran gestionar y desarrollar directamente.

Un ejemplo del estado de la cuestión descrito puede apreciarse en el Plan Nacional de Regadíos, que estableciendo un Plan de Regadíos, que se justifica en el contexto competencial, en base al art. 149.1.13 CE, presenta una participación financiera estatal de carácter cuantitativo, sin que defina un régimen jurídico aplicable, y que en su desarrollo posterior se ejecuta en base a declaraciones de interés general del Estado de algunas de las actuaciones en él contenidas (*vid infra* 7.2.2).

#### **4.3.3.2. Fomento y subvenciones estatales. Competencias materiales**

La creación y mejora de regadíos, y las políticas agrarias de mejora de estructuras son políticas que pueden encuadrarse en el derecho económico administrativo, y que tienen un fuerte contenido de medidas administrativas de "fomento". Se desarrollan mediante una doble tipología de actuaciones, las relacionadas con la obra pública, con financiación directa de las administraciones, y las relacionadas con la ejecución de planes fomentados por las administraciones mediante subvenciones. Por ello el análisis competencial de este tipo de intervenciones estatales reviste una importantísima relevancia.

En primer lugar se revisa la jurisprudencia constitucional sobre subvenciones con carácter generalista y posteriormente se analiza la doctrina en materia de agricultura.

La aplicación de los art. 92 a 94 del Tratado de la Unión Europea para las ayudas del Estado no afecta a la distribución de competencias pues su cumplimiento es independiente de la Administración territorial que promueva actuaciones de fomento.

El TC establece en sus Sentencias 13/1992 y 242/1999 la doctrina básica en torno al régimen competencial del fomento económico y de las subvenciones públicas. Así *"no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado"*, y éste *"no dispone de un poder general para subvenciones, entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial"*, por ello *"las diversas instancias territoriales ejercerán sobre las subvenciones las competencias que tienen atribuidas"*. *"Cuando la materia o sector de la actividad pública corresponden en uno u otro grado a las CCAA, las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatuario de competencias, pues, de no ser así, el Estado estaría restringiendo la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno"*<sup>105</sup>. Por ello los conflictos de competencias deben analizarse tras un previo encuadramiento de los bloques o tipos de ayudas en el sistema de distribución competencial que se derive de las previsiones de la Constitución y de los Estatutos<sup>106</sup>, analizando tanto las condiciones normativas de otorgamiento como el procedimiento de gestión.

Para el TC como punto de encuadramiento competencial para ponderar, de entre las materias afectadas, cuál es la más directamente implicada, hay que partir del principio general según el cual las competencias correspondientes a las CCAA son las que han asumido en sus Estatutos, y aplicar la doctrina de que la

105 Ver FJ 4 STC 175/2003

106 Ver FJ 3 STC 175/2003

inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica.

El control de la normativa básica exige valorar una doble esfera. El control de la esfera material supone no dejar sin contenido la competencia autonómica, y el control formal evitar ambigüedades, lo que supone el principio de Ley formal salvo excepciones justificadas.

*“Cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta compete también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla”, y la gestión efectiva de las mismas, “para lo cual el Estado debe remitirle los fondos correspondientes, tras el previo reparto de las asignaciones presupuestarias entre todas las Comunidades Autónomas según criterios objetivos”, y “ello no puede ser enervado por la apelación a la suscripción de convenios de colaboración” con el Estado, pues “el Estado no puede condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas a la firma de un convenio”, según la doctrina reiterada del TC<sup>107</sup>.*

El Estado puede consignar subvenciones de fomento regulando sus condiciones esenciales, pero corresponde su gestión a las CCAA, y ello en virtud del art. 149.1.13 CE que atribuye al Estado la competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, lo que se traduce en la competencia de dirección económica de los diferentes sectores productivos. Dicho artículo se ha utilizado como título genérico para justificar normas estatales tales como la Ley 19/1995 de 4 de julio de Modernización de Explotaciones Agrarias<sup>108</sup>.

El TC frente al criterio general admite en “casos excepcionales” que el Estado pueda gestionar las subvenciones aun careciendo de competencias de ejecución en la materia”, y éste es el

---

107 Ver FJ 10 STC 175/2003

108 Ver edición de la CE de L.Martín Rebollo.

caso de ayudas que provienen de fondos comunitarios, en relación con disposiciones normativas que instrumentan o articulan la concesión de ciertas ayudas a los agricultores o ganaderos, con fondos procedentes del FEOGA, Sección Garantía de la Comunidad Europea, y con una asignación al Reino de España global y máxima. Dicha situación justifica una gestión centralizada de ayudas, y la resolución de los expedientes en un Órgano del Estado.

Respecto a las competencias de las CCAA en esta materia, y en base a los principios a los que se ha hecho referencia, el FJ 2 de la STC 14/1989 establece que *“las CCAA no pueden financiar o subvencionar cualquier clase de actividad sino tan solo aquellas sobrelas cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la Constitución española y los Estatutos de autonomía<sup>109</sup>... pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias”*. Por otra parte resulta aplicable a la actividad ejecutiva de las CCAA la misma necesidad de territorialización subrayada en materia de subvenciones.

#### 4.3.3.2.1. Financiación en materias agrarias. La autonomía financiera

Establecido el régimen general competencial en materia de fomento y subvenciones, debe señalarse en primer lugar que nada impide aplicarlo a las cuestiones de financiación de actuaciones estatales directas, y su régimen debe derivarse del régimen competencial de la materia afectada directamente.

Por otra parte, la doctrina constitucional sobre la autonomía financiera de las CCAA en relación con el Estado, se refleja en la STC 128/1999. Esta Sentencia se dicta a un recurso de la CA de Cantabria al RD 1887/1991 sobre mejora de las estructuras agrarias, por vulnerar su autonomía financiera y la competencia que ostenta en materia de agricultura y ganadería, al realizar una nueva

109 Ver STC 14/1989 FJ 2.

regulación de las ayudas para los planes de mejora en las explotaciones agrarias, en la que se le obliga a cofinanciarlas junto con el Estado, mediante la firma de unos convenios bilaterales que se configuran como una imposición y el único mecanismo de acceso para beneficiarse de las ayudas<sup>110</sup>. Tiene gran interés en relación con algunas de las cuestiones que se plantean en este trabajo, por lo que se analizan algunos de sus pronunciamientos.

En lo relacionado con las subvenciones agrarias<sup>111</sup>, esta Sentencia, considera consolidados los principios objeto de recapitulación general para todo tipo de subvención de la STC 13/1992 (FJ 6), referenciados en el apartado anterior. En su FJ 8b matiza algunas cuestiones en materia de agricultura y ganadería, *«el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones generales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas, de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta»*.

Más interesa su pronunciamiento contenido en el FJ 10, *“la posibilidad de que el Estado establezca un marco normativo sobre mejora de sus estructuras agrarias, que prevea la cofinanciación estatal y autonómica, se engloba en la competencia estatal de dirección económica del sector agrario ( art. 149.1.13 CE)”, mas “el marco interno de cofinanciación se debe sujetar a ciertas reglas, igualmente imprescindibles, en garantía de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y de sus propias competencias”*.

---

110 En Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Agricultura y Ganadería. MAP. Madrid.1994, Dir. Carlos Fdez. de Muniain Letamendia.

111 SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989, 79/1992, 29/1994.

El FJ 11 contiene una interpretación constitucional de la autonomía financiera y de la intervención estatal que se transcribe sin necesidad de comentarios por su claridad tanto en cuanto a sus principios como a sus consecuencias. *“En este sentido, el respeto a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas exige, en lo esencial, la garantía de dos principios complementarios: la territorialización de las partidas presupuestarias del Estado destinadas a estas finalidades estructurales, cuando sea posible realizarla (STC 79/1992), y la voluntariedad de la aportación financiera autonómica. En cuanto al primer principio, el Estado debe territorializar, por Comunidades Autónomas, todas las dotaciones presupuestarias relativas a las líneas de ayuda, o modalidades técnicas de las mismas, que decida financiar, y debe hacerlo mediante criterios objetivos relacionados con las orientaciones que persiga. En cuanto al segundo principio, las Comunidades Autónomas no están obligadas a aportar una financiación complementaria. Del mismo modo que el Estado, en virtud de su soberanía financiera, puede decidir las líneas que apoya y el volumen de su aportación, las Comunidades Autónomas pueden decidir, libremente también, contribuir financieramente o no a los mismos fines, pues su autonomía financiera se refiere a «su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades» (STC 13/1992, fundamento jurídico 7). Sin embargo, la opción autonómica de cofinanciar o no el programa estatal no altera su derecho a la necesaria percepción de los fondos estatales que le correspondan para cada línea de ayuda o modalidad técnica que el Estado financie. De modo que no resultaría conforme con el orden constitucional de distribución de competencias condicionar la financiación estatal a una efectiva cofinanciación autonómica. El establecimiento de diferencias entre Comunidades Autónomas en cuanto a la financiación estatal que éstas hayan de percibir, en función de su decisión libre de cofinanciar o no, vulneraría su autonomía financiera y menoscabaría sus competencias en materia de agricultura y ganadería, al mermar sus ingresos presupuestarios, concebidos, como hemos dicho, «con un fuerte predominio de las fuentes exógenas de financiación» (STC 13/1992) vinculadas al gasto público”.*

El TC en la misma Sentencia, y en su FJ 16 reconoce la capacidad de la CA de elaborar políticas propias de modernización de agricultura con su financiación propia, y considera que la igualdad básica de los españoles se salvaguarda mediante el marco común asegurado por la financiación estatal, y que las ayudas autonómicas tienen asegurada su homogeneidad en el marco de la normativa comunitaria directamente aplicable al caso, quedando suficientemente atendidos los principios derivados del art. 149.1.13 CE, por lo que concluye el Tribunal, *"sin que la normativa básica estatal deba proyectar su dimensión imperativa sobre las disposiciones autonómicas cuya aplicación deba realizarse con fondos de la propia Comunidad Autónoma"*.

## 5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS REGADÍOS

En los apartados anteriores se ha pretendido realizar una sucinta exposición de los antecedentes históricos y de los ámbitos competenciales que afectan a los regadíos, y a aquellas materias que presentan interrelaciones con ellos, y ello a partir de una delimitación material de los mismos.

Tal como se ha planteado *supra* 2.2, podemos incluir en el contenido material de los regadíos tanto los requerimientos y condiciones de su explotación y producción, entre los que se incluyen los referidos al agua, como más propiamente el régimen aplicable a la creación de regadíos, a la mejora de infraestructuras y al aprovechamiento y gestión de los recursos hidráulicos.

Esta aproximación al régimen jurídico de los regadíos no lo es a su específico régimen de la propiedad. Los límites a la propiedad agraria, derivados de su destacada función social en el medio rural, y el desarrollo de políticas estructurales con incidencia sobre el régimen de la propiedad (concentración parcelaria, unidades mínimas de cultivo, tamaño de explotaciones) y sobre el régimen de tenencia agraria, tienen un alcance de carácter general que no afecta de modo directo al régimen jurídico de los regadíos, y en los que tiene una importante presencia el derecho privado

Las condiciones de explotación agrícola deben orientarse a la protección y conservación del suelo agrícola y del agua como recursos naturales, es decir a un uso eficiente de los mismos, y a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con

la seguridad alimentaria y con la sostenibilidad ambiental, evitando la presencia de residuos en los productos agrícolas y en los recursos naturales. Estas materias están siendo objeto de regulación y control por sus repercusiones ambientales y sanitarias, y se someten a un régimen jurídico general agrario, en el que resultan determinantes cuestiones de derecho público económico, en lo referente tanto a la política de precios y producción agraria, como a la política de fomento (modernización), y de derecho ambiental, no sólo en relación a los métodos de producción, sino también a las limitaciones de uso de la tierra, con efectos de limitaciones a la propiedad.

Al margen de estas materias, régimen de propiedad y condiciones de explotación de los cultivos agrícolas, que tienen un alcance de carácter general agrario, las peculiaridades jurídicas de los regadíos, desde el planteamiento expuesto, se concentran en el derecho público económico, en concreto en las políticas de fomento de regadíos, que revisten caracteres propios, en el derecho ambiental, por la utilización de un recurso natural como el agua, y por la afección sobre la fauna y la flora derivada del cambio de uso del suelo, y en el derecho agrario en cuanto a la posible regulación de los usos y aprovechamientos agrícolas del agua para riego. Evidentemente surge la presencia, en relación con los terrenos de regadío, del derecho de aguas, que dota de sustantividad al régimen jurídico de los regadíos, dado que por otra parte este aprovechamiento supone el destino mayoritario de los usos del agua en España.

En sentido estricto se ha encuadrado el régimen jurídico de los regadíos, en el régimen aplicable a la creación de regadíos, a la mejora de infraestructuras y al aprovechamiento y gestión de los recursos hidráulicos. Desde esta perspectiva, el régimen jurídico de los regadíos resulta ser el que regula las especificidades de éstos respecto al régimen jurídico general de las tierras de vocación agraria.

No es necesario destacar la gran repercusión en el sector agrícola que ha supuesto la integración de España en la Comunidad Europea, pero a la importancia del derecho comunitario en este sector, hay que añadir el fuerte impulso que ha supuesto la normativa comunitaria al desarrollo de un derecho ambiental, casi inexistente en España con anterioridad a 1986. Es imprescindible una aproximación al derecho comunitario, en lo que afecta al régimen jurídico de los regadíos, y por tanto se dedica al mismo el próximo capítulo. De acuerdo con los criterios expuestos, en dicho capítulo se hace especial referencia al régimen de la política agrícola común (PAC), y al desarrollo rural, que se constituye en un instrumento básico de la misma, y fundamental en el régimen económico de los regadíos y de sus infraestructuras. Esta visión se completa con el marco jurídico medioambiental comunitario, y su integración en las políticas agrarias, y con el completo tratamiento desarrollado en torno al agua y al gran objetivo de mantener o recuperar un buen estado cualitativo de todas las masas de agua.

En los capítulos siguientes se realiza un recorrido por los contenidos determinantes, tal como se ha justificado, del régimen jurídico de los regadíos, es decir, contenidos de derecho público económico, que se sustentan en las medidas de fomento, el derecho de aguas, y el régimen de aprovechamiento de los regadíos, el derecho ambiental, y las técnicas de protección del medio ambiente aplicables a esta materia.

Las políticas de fomento de las estructuras agrarias y del regadío revisten especial importancia en relación al régimen jurídico de los regadíos, y por ello se analiza con cierto detalle el marco general del mismo desde la perspectiva estatal y autonómica. Los dos ejes básicos de este tratamiento lo constituyen el desarrollo rural, y la planificación de los regadíos. El desarrollo rural, porque es en este marco en el que se sitúan los instrumentos de financiación tanto comunitaria, como estatal o autonómica, y el Plan Nacional de Regadíos, porque ha fijado las bases y prin-

principios que inspiran las políticas de regadíos, al margen de su contenido normativo. Se completa esta visión general con un recorrido normativo de carácter estatal, autonómico y aragonés en materia de reforma y desarrollo agrario y de regadíos.

El derecho de aguas constituye el núcleo sustantivo del régimen de los regadíos, pues el agua, su uso y aprovechamiento, dota de contenido al suelo agrícola para poder considerar al mismo como regadío. La situación de las concesiones de agua de nuestros regadíos, no es todo lo transparente que podría suponerse, y la Administración hidráulica tiene en ello una cuestión todavía pendiente. En el capítulo dedicado a este tema, se realiza un recorrido por el panorama normativo estatal, con referencia a las administraciones públicas del agua, es decir, organismos de cuenca y comunidades de usuarios, y todo ello desde la perspectiva de los aprovechamientos de los regadíos.

Surge un nuevo marco institucional del agua, derivado del modelo competencial constitucional y de la nueva Ley de Aguas, que se confronta con el marco institucional y competencial de las políticas agrarias y de los regadíos, con especial referencia a la planificación hidrológica.

Dado que este trabajo pretende una visión del régimen jurídico de los regadíos aplicable a Aragón, se analiza el régimen de aprovechamientos del agua en las cuencas intercomunitarias, en la que la Administración hidráulica es estatal. La normativa autonómica sobre el agua, en estos supuestos, se reduce a la derivada de los aprovechamientos hidráulicos integrados en el ciclo urbano del agua, y a otras cuestiones, de menor contenido sustantivo en esta materia, o a la relacionada con la protección medioambiental, de menor incidencia respecto al régimen de los regadíos.

El derecho medioambiental es el otro bloque de importancia que afecta al régimen objeto de estudio, y en concreto, se profundiza en las técnicas de evaluación ambiental, en la protección de las aguas de la contaminación agraria, y en relación con los cul-

tivos y métodos de producción agrarios, se hace referencia a las buenas prácticas agrarias, y a los requisitos medioambientales de las ayudas directas a la producción.

Además de la referencia a la incidencia de la ordenación del territorio en la planificación de los regadíos, se analiza con cierto detalle el régimen jurídico de las obras públicas, pues aún teniendo un carácter más general, su importancia en la regulación de la materia es evidente. Por ello se trata de delimitar la obra pública, de la propiamente hidráulica o agraria en relación a las infraestructuras de los regadíos, y se plantea su afección al régimen de las mismas.



## **6. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **6.1. POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN (PAC) Y DESARROLLO RURAL**

#### **6.1.1. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS COMUNITARIAS**

El diseño de la Política Agrícola Comunitaria (PAC)<sup>112</sup> establecido en el Tratado de Roma, firmado en 1957 estuvo determinado por la preocupación reinante en Europa de garantizar el abastecimiento de alimentos. Se establecen como objetivos principales de la primera PAC, el incremento de la productividad agrícola, la estabilización de los mercados y la necesidad de garantizar un nivel de vida digno a la población.

La acumulación de grandes stocks de productos agrarios y las dificultades para su exportación impulsan la reforma de la PAC de 1992, inspirada en el "Informe McSharry". Esta reforma constituye un giro en la concepción general de la política agrícola común, iniciándose un distanciamiento de la política de garantía de precios, como única forma de aseguramiento de una renta equitativa al productor. Las ayudas compensatorias a los productores reemplazan a los sistemas de apoyo a los precios de los productos agrícolas, y se establecen cuotas de producción por países y sectores.

En 1995 la Comisión decidió revisar las perspectivas de los mercados y realizar los ajustes políticos necesarios. Así, con ocasión del Consejo Europeo de diciembre de 1995 en Madrid, se pre-

---

112 Del documento del PDR 2000-2006 Aragón.

sentó un documento estratégico en el que se planteaba la necesidad de una reforma en la UE, con el fin de garantizar el equilibrio entre oferta y demanda del consumidor, y responder a las preocupaciones de índole medioambiental de los consumidores. Este documento recomendaba continuar en la dirección de la reforma emprendida en 1992, fomentando la competitividad reduciendo los precios garantizados, incrementando los pagos directos disociados de la producción y fortaleciendo la política de desarrollo rural.

El comienzo del desarrollo de una auténtica reforma de la política agraria, puede situarse en 1999, adoptando el nombre de Agenda 2000, y constituye la filosofía de la UE para el inicio de este tercer milenio. En los aspectos agrícolas de la reforma, la Unión Europea orienta sus cambios hacia la consecución de una agricultura sostenible, con funciones de conservación medioambiental y de vertebración del territorio, garante de la calidad de los productos, y ello por las presiones de las demandas de la sociedad moderna.

La política de desarrollo rural, planteada como un elemento de cohesión económica y social, se transforma, para todas las zonas rurales de Europa, en un instrumento de acompañamiento de las reformas propuestas en el ámbito de los precios y mercados de la Política Agrícola Común. Este cambio supone una visión más limitada de lo "rural", pues la política de cohesión es más amplia que la agrícola, pero pretende incidir más selectivamente en la estructuración del sector agrícola en el contexto del mundo rural, y dar mayor relevancia a los objetivos agroambientales.

La ampliación de la UE hacia los países del Este y la apuesta de la Organización Mundial de Comercio por la globalización de los mercados sitúa a la agricultura europea en el escenario de un gran mercado mundial, en el que el sector agroalimentario tiene que competir, y este contexto ha estado muy presente en los planteamientos de esta reforma.

### 6.1.2. EL RETO DE LA AGENDA 2000 Y EL DESARROLLO RURAL

La problemática rural común se aborda mediante políticas de Desarrollo Rural comunitarias englobadas en la PAC. El referente inmediato de estas políticas tiene su origen en noviembre de 1996 con la Declaración de Cork (Irlanda). En dicho foro sobre desarrollo rural organizado por la Comisión se desarrollaron ideas para la realización de una política de desarrollo regional, coherente y sostenible, basada en las necesidades y potencialidades de las regiones y centrada en la política agrícola; se extraen conclusiones para mantener la riqueza cultural y natural de la Europa rural, y para asignarle un nuevo papel en la sociedad del nuevo siglo.

La Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea considera temas clave de la Política Agrícola Comunitaria los mercados agrícolas, desarrollo rural, agricultura y medio ambiente, medidas forestales, agricultura ecológica, política de calidad, medidas de promoción, financiación de la PAC, ayudas estatales e investigación.

La declaración de la conferencia de Cork, la globalización de intercambios comerciales a nivel mundial, derivada de los acuerdos del GATT, la mayor exigencia en la calidad de los alimentos por parte de los consumidores y la perspectiva de la ampliación comunitaria, abrió un nuevo periodo en el que se enmarcaban las propuestas de la Agenda 2000, en el que la Política de Desarrollo Rural se convertía en el segundo pilar de la Política Agraria Comunitaria. Esta política gira en torno a los siguientes principios fundamentales:

— La agricultura debe tener un carácter multifuncional (multifuncionalidad), es decir, derivado de las diversas funciones que debe desempeñar, además de la tradicional producción de alimentos. Ello implica el reconocimiento de la amplia gama de servicios prestada por los agricultores y el fomento de tales actividades.

— La economía rural debe desarrollarse con un enfoque multisectorial e integrado, a fin de diversificar las actividades, crear nuevas fuentes de ingresos y empleo y proteger el patrimonio rural.

— Las ayudas al desarrollo rural deben tener un carácter flexible, en base al principio de subsidiariedad, para favorecer la descentralización de las decisiones, la consulta con las regiones y la concertación como método de trabajo.

— La transparencia en la elaboración y la gestión de los programas, apoyada en una legislación simplificada y más accesible, se considera imprescindible para la eficacia de estos instrumentos.

Una de las principales innovaciones de esta política consiste en el método adoptado, que persigue una mayor integración de las distintas actuaciones con objeto de garantizar un desarrollo armonioso del ámbito rural europeo en su conjunto. Dicho desarrollo gira en torno a tres grandes ejes, el refuerzo del sector agrario y forestal, la mejora de la competitividad de las zonas rurales, y la preservación del medio ambiente y del entorno rural.

A comienzos de 2003 la Comisión de la UE, la DG de Desarrollo Rural de la Administración General del Estado y los organismos competentes de las diferentes CCAA, articularon los mecanismos de adaptación y funcionamiento de la nueva política de Desarrollo Rural integrada dentro de la Política Agraria Comunitaria.

El desarrollo rural y las medidas complementarias o de acompañamiento se deben aplicar horizontalmente y de forma descentralizada. Para las zonas rurales dentro del objetivo nº 1 (con menos del 75% de renta media comunitaria) los Fondos Estructurales, se mantienen según el sistema anterior. En cuanto a las zonas rurales encuadradas en el nuevo objetivo nº 2 (con renta superior al 75% de la renta media comunitaria – antiguos objetivos 5a y 5b),

las medidas adoptadas se financian por la Sección de Garantía del FEOGA (Fondo europeo de orientación y garantía agraria).

Por tanto, en términos generales, la cofinanciación general de las zonas de Objetivo 1 lo es a cargo de la Sección Orientación del FEOGA, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y por último, todas las medidas adoptadas en favor de las regiones rurales que no pudieran acogerse a los Fondos Estructurales se cofinancian por la Sección de Garantía del FEOGA.

### 6.1.3. LA NUEVA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN

El 22 de enero de 2003 la Comisión Europea aprobó una serie de propuestas de reforma de las PAC como propuestas de revisión intermedia de la PAC, conforme a los objetivos y al marco general (Agenda 2000) aprobados por el Consejo Europeo de Berlín en 1999. Dicha reforma tiene justificaciones de simplificación y de priorización del segundo pilar de la PAC (desarrollo rural), en detrimento del primero (organizaciones comunes de mercados), y para ello la Comisión propuso eliminar el vínculo entre la producción y las ayudas directas, y supeditar estas ayudas a la observancia de las normas medioambientales, de seguridad de los alimentos, de bienestar animal y de seguridad en el lugar de trabajo, establecer una modulación de los pagos directos, y un sistema de auditoria agraria, e introducir nuevas medidas de desarrollo rural para mejorar la calidad de la producción.

La actual reforma de la PAC supone por tanto una modificación "intermedia" que se efectúa tres años después de las modificaciones reglamentarias surgidas de la Agenda 2000, que busca una mejora de la productividad de las explotaciones agrarias mediante la libertad de la elección de las producciones independientemente de las ayudas directas (desacoplamiento), desligando para ello las ayudas de la producción.

El Reglamento del Consejo 1782/2003<sup>113</sup> por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores es la solución de compromiso de la última reforma que inicia el pago único, admite la posibilidad de mantener acopladas parte de las ayudas y reduce los porcentajes de modulación. Este Reglamento se ha publicado acompañado de reglamentos de modificación de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM)<sup>114</sup>.

El régimen de condicionalidad medioambiental de las ayudas se trata en el título II del Reglamento 1782/2003. De acuerdo con el art. 3 *“todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar los requisitos legales de gestión a que se refiere el anexo III, de conformidad con el calendario establecido en dicho anexo, y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que se establezcan en virtud del artículo 5. La autoridad nacional competente proporcionará a los agricultores la lista de los requisitos legales de gestión y de las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deberán respetar”*.

Los requisitos legales de gestión a que se refieren los artículos 3 y 4, aplicables a partir de uno de enero de 2005, en materia de medio ambiente exigen el cumplimiento de diversas Directivas<sup>115</sup> de protección del medio ambiente, entre la que se encuen-

---

113 Desarrollado por la Comisión a través del Reglamento de la Comisión 796/2004, modificado por el Reglamento 239/2005.

114 Reglamentos del Consejo 1784 a 1788/2003 sobre cereales, arroz, forrajes desecados, sector lácteo, tasa del sector lácteo.

115 Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1), artículos 3, 4 (1,2,4), 5, 7 y 8; Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (DO L 20 de 26.1.1980, p. 43), artículos 4 y 5; Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura (DO L 181 de 4.7.1986, p. 6), artículo 3; Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agri-

tra la Directiva relativa a la *protección de la contaminación de las aguas por nitratos*, relacionada directamente con la gestión y el uso del agua de riego.

Por tanto el cobro de las ayudas, directas y desacopladas, estará sujeto al cumplimiento de estas condiciones, que incluyen tanto los requisitos legales de la gestión en lo referente a salud pública, zoosanidad y fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales, como al cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales que el Reglamento referencia y que deben concretar los Estados miembros (*vid infra* 9.2)<sup>116</sup>.

#### 6.1.4. REGULACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

El Reglamento básico del Desarrollo Rural es el nº 1257/1999 del Consejo de 17 de Mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, desarrollado por el R(CE) nº. 1750/1999 de la Comisión de 28 de Julio de 1999, establece un marco de las ayudas comunitarias a favor de un desarrollo rural sostenible, que entre otros, tiene por objeto la mejora de las estructuras agrarias, y ha sido modificado por el Reglamento del Consejo 1783/2003<sup>117</sup> y 567/2004.

En los arts. 4 a 8 se regulan las inversiones en las explotaciones agrarias y la instalación de jóvenes agricultores. El art. 33

---

cultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1), artículos 4 y 5; Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7), artículos 6, 13, 15 y 22 (b).

116 Éste es el objeto del Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, que deroga el hasta ahora vigente RD. 1322/2002, de 13 de diciembre, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común.

117 El Reglamento 1783/2003 incrementa las ayudas a los agricultores jóvenes a fin de facilitar su instalación y el ajuste estructural de sus explotaciones.

establece medidas para el fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales, encontrándose entre sus objetos medidas que podemos incluir como de mejora de estructuras agrarias, la gestión de recursos hídricos, la reparcelación de tierras, la mejora de tierras y el desarrollo y mejora de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo de la producción agraria.

El régimen de ayudas para estas medidas se financia a través de la sección de orientación del FEOGA en las zonas de Objetivo 1, y de la sección de garantía en el resto (caso de Aragón), que se regula en el Reglamento (CE) 1260/1999; el FEOGA se encuentra entre los fondos estructurales y la participación de los fondos comunitarios se limita en el art. 29.3<sup>118</sup> a un máximo del 50% del coste total subvencionable y por regla general, un mínimo del 25% de los gastos públicos subvencionables, para las medidas aplicadas en las regiones de los objetivos 2 y 3 (Aragón). Dichas cifras se elevan en regiones de Objetivo 1 al 75 y 50 % respectivamente, lo que reduce significativamente las posibilidades inversoras en el medio rural en Aragón. La participación de los fondos estructurales exige de un marco comunitario de apoyo que garantice la coordinación del conjunto de la ayuda estructural del Estado miembro y la Comunidad, con la definición del plan de financiación.

---

118 Reglamento (CE) 1260/1999, art. 29.3. «La participación de los Fondos no podrá sobrepasar los límites siguientes:

a) un máximo del 75% del coste total subvencionable y, como regla general, un mínimo del 50% de los gastos públicos subvencionables, para las medidas aplicadas en las regiones del objetivo nº 1. En caso de que estas regiones pertenezcan a un Estado miembro beneficiario del Fondo de cohesión, la participación comunitaria podrá ascender, en casos excepcionales debidamente justificados, al 80% como máximo del coste total subvencionable y a un máximo del 85% de ese mismo coste en las regiones ultraperiféricas y en las islas periféricas griegas que se encuentran en desventaja a causa de la distancia;

b) un máximo del 50% del coste total subvencionable y, por regla general, un mínimo del 25% de los gastos públicos subvencionables, para las medidas aplicadas en las regiones de los objetivos nº 2 o 3”.

### 6.1.5. LOS PROGRAMAS DE NUEVA GENERACIÓN

La Comisión (documento IP/04/920 de 15 de julio de 2004) adopta una propuesta que refuerza la política de desarrollo rural de la UE, simplifica en gran medida su aplicación y le asigna un papel más importante en la nueva política agrícola común (PAC) tras la reforma. La propuesta incrementará la financiación de la UE, que ascenderá a un total de 13 700 millones de euros anuales en el periodo 2007-2013. La nueva política, que introduce un único instrumento de financiación y programación (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural-FEADER), será mucho más sencilla de gestionar y controlar. Con ello se incrementarán la coherencia, la transparencia y la visibilidad. Los Estados miembros y las regiones tendrán mayor libertad a la hora de poner en marcha los programas.

Tendrá como objetivos además de mejorar la competitividad<sup>119</sup>, la calidad de vida y la diversificación, el medio ambiente y la gestión del suelo<sup>120</sup>, objetivo este último que condiciona las políticas de regadío y mejora de estructuras.

## 6.2. EL AGUA Y LA POLÍTICA MEDIO AMBIENTAL

### 6.2.1. LOS PROGRAMAS DE ACCIÓN Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Ortega Álvarez<sup>121</sup> desarrolla los principios de ordenación ambiental que denomina estructurales: la globalidad, la horizontalidad, la solidaridad y la sostenibilidad. Interesa, por la especial repercusión en el desarrollo de las políticas sectoriales agrarias y de aguas, la sostenibilidad, conectada al desarrollo sostenible,

---

119 Mejora y desarrollo de las infraestructuras relacionadas con el desarrollo y la adaptación de la agricultura y la silvicultura.

120 Constituirá el eje 2 y deberá absorber el 25 % de la dotación nacional, con una aportación máxima de la UE del 55 % (75 % en regiones de convergencia)

121 Ver cap. de medio ambiente en el libro "Lecciones de Derecho de Medio Ambiente". 3ª ed. Lex Nova, 2002.

que la Declaración de Río define en su principio 3 como aquel que responde equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, que completa en el principio 7 con el deber de reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles. En definitiva desarrollo sostenible supone equilibrio y ponderación entre protección ambiental y desarrollo económico.

Así las nuevas políticas agrarias se impregnan de estos principios asumidos por la UE, y su repercusión sobre las aguas y los regadíos están adquiriendo un fuerte calado.

Los programas de acción de la C.E., de carácter periódico, determinan las acciones concretas en aplicación del marco de políticas medioambientales. Es importante destacar el Quinto Programa de Acción de la Comunidad Europea, 1993-2000, cuyo objetivo principal fue el desarrollo sostenible, en el que el respeto de los recursos naturales constituyó uno de sus cuatro grandes objetivos, seleccionándose cinco grandes sectores económicos, entre ellos la agricultura (respecto al que se manifiesta la degradación de sus propios recursos naturales por exceso de fertilizantes y pesticidas), sobre los que introducir las correcciones más importantes.

En la actualidad está vigente el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente, y se concentra en cuatro ámbitos prioritarios: el cambio climático, la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y la gestión sostenible de los recursos y de los residuos.

La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el sexto programa de acción comunitaria para el medio ambiente (Decisión 1600/2002/CE – Diario Oficial L 242 de 10.09.2002) recoge los objetivos, plazos y prioridades, los principales ejes del enfoque estratégico y los cuatro ámbitos de acción señalados. Se deben poner en marcha iniciativas dentro de cada ámbito de acción en un plazo máximo de cuatro años (en el 2006).

El programa se contiene en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de 24 de enero de 2001, sobre el Sexto programa de acción de la Comunidad Europea en materia de Medio ambiente «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos» (COM(2001) 31 final) y cubre el periodo del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2010.

Contempla entre sus actuaciones desarrollar iniciativas y un amplio diálogo que promueva la concienciación medioambiental, fomentar la integración de consideraciones relativas a la biodiversidad en las políticas agrarias y alentar el desarrollo rural y una agricultura multifuncional sostenible. Además, dentro de su objetivo prioritario de actuación sobre el medio ambiente, la salud y la calidad de vida, propone el fomento de prácticas agrarias respetuosas con el medio, concienciando en este sentido a los usuarios.

Se concreta en cinco ejes prioritarios de acción estratégica que pretenden mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio. Con el fin de tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio, se proponen entre otras acciones profundizar en la importancia de la integración del medio ambiente en la gestión y ordenamiento del territorio, integrar la planificación sostenible en la política regional comunitaria, y estimular medidas de carácter agrícola y medioambiental en el marco de la política agrícola común.

### 6.2.2. LA INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA. LAS BUENAS PRÁCTICAS

La agricultura y la ganadería, por su incidencia, entre otros factores, en el suelo y en la calidad de las aguas, en la biodiversidad, en el paisaje, en la vertebración del territorio, en el asentamiento de la población o en las raíces culturales, es contemplada por la Unión Europea como uno de los sectores prioritarios en la integración ambiental.

A estas consideraciones se suman las tendencias de la Política Agraria Común y de la financiación comunitaria sectorial, que está situando a la agricultura frente a un nuevo escenario.

Los agricultores europeos ya están familiarizados con conceptos tales como Buenas Prácticas Agrarias, "ecocondicionalidad", medidas agroambientales o multifuncionalidad de la agricultura.

El cambio de rumbo en la política agrícola y la presencia de la problemática medio-ambiental deriva de la Cumbre de Cardiff, celebrada en junio de 1998, que incluye entre sus conclusiones el proceso de integración de las consideraciones ambientales en todas las políticas sectoriales de la Unión Europea de acuerdo con lo establecido en el Tratado de la Unión Europea, que incorpora el desarrollo sostenible a sus objetivos (ver apdo. 4.2.1), así como de las previsiones del V Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente. Dicho programa consideraba prioritaria la integración del medio ambiente en cinco sectores económicos: agricultura, industria, turismo, energía y transporte.

Posteriormente, en las Conclusiones del Consejo de Gotemburgo, de junio de 2001, los Estados Miembros de la Unión Europea resaltaron la necesidad de lograr la integración del medio ambiente y del desarrollo sostenible en las diferentes políticas, entre ellas, la Política Agraria Comunitaria (PAC), invitando a la Comisión Europea a profundizar en este aspecto y a incluir en cualquier propuesta futura de reforma una evaluación cualitativa

de las repercusiones en el medio ambiente y en el desarrollo sostenible, entendiéndose como tal aquel que «responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para responder a la suyas propias». Sin olvidar tampoco que «la agricultura sostenible es la que cubre las necesidades de hoy sin comprometer la capacidad de las próximas generaciones en cubrir la suya».

Desde la aprobación de la Reforma de la Agenda 2000 se ha avanzado en aspectos relacionados con la orientación del modelo de agricultura europeo hacia el mercado con una incidencia, cada vez mayor, de las políticas de desarrollo rural y la integración de las consideraciones medioambientales en la PAC, tal y como se exigía en el Tratado de Amsterdam.

El Reglamento (CE) n° 1259/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agraria común, disponía la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas agroambientales que considerasen apropiadas, y facultaba a los Estados miembros para reducir, e incluso suprimir, los beneficios procedentes de los regímenes de ayuda cuando no se cumplieran las mencionadas normas, y para aplicar los importes procedentes de la reducción de los pagos a determinadas ayudas adicionales en el marco de la ayuda al desarrollo rural. El Reglamento n° 1782/2003<sup>122</sup> del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, ha derogado al anterior, y supone la reforma de una PAC, más «verde», puesto que se ha condicionado la percepción de las ayudas directas al cumplimiento por los agricultores beneficiarios de las mismas, de unas normas y medidas agroambientales (condicionalidad) y, en el caso de tierras no sembradas se obliga al mantenimiento de las explotaciones en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

---

122 Este Reglamento deroga el Reglamento (CE) n° 1259/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, con excepción de determinadas disposiciones en las que se establecen regímenes facultativos temporales específicos.

Por otra parte, y también en relación directa con la política agraria europea, las medidas de desarrollo rural previstas en el R 1257/1999 exigen controles sobre el terreno de las "buenas prácticas agrarias" y de las "condiciones mínimas"<sup>123</sup>. Así el Reglamento 445/2002<sup>124</sup> de la Comisión que establece normas de aplicación del anterior, en su art. 29.2 establece que "*a efectos del tercer párrafo del apartado 3 del artículo 14 y del primer guión, del apartado 2 del artículo 23 del Reglamento*<sup>125</sup> (CE) n° 1257/1999, las buenas prácticas agrarias habituales corresponderán a los principios agrarios que aplicaría un agricultor responsable en la región en cuestión". Los Estados miembros deben definir en sus programas de desarrollo rural las prácticas normales comprobables, que deben incluir como mínimo, el cumplimiento de los requisitos medioambientales obligatorios generales. En otras medidas de desarrollo rural (mejora de estructuras agrarias) se exige sólo el cumplimiento de las condiciones mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar animal, en sentido amplio.

### 6.2.3. LA REGULACIÓN DE LAS TÉCNICAS PREVENTIVAS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

La evaluación de impacto ambiental (EIA) se ha consolidado como un instrumento de protección ambiental de carácter preventivo, introducido en el Derecho comunitario con la aprobación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo<sup>126</sup>, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada

123 Ver apartado correspondiente a buenas prácticas agrarias, *infra* 9.3

124 Modifica el Reglamento 963/2003

125 Se refieren a las ayudas en zonas desfavorecidas (medida e) y a las agroambientales (medida f).

126 Ver STJCE de Luxemburgo de 7 de enero de 2004, sobre una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997. Esta técnica, que afecta a numerosas actividades, aplica el principio de la integración ambiental (art. 3) tomando en consideración las interacciones entre los elementos que integran el entorno, y pretende decidir sobre la ejecución de un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente.

El procedimiento de evaluación constituye un instrumento fundamental de la política del medio ambiente definida en el artículo 130 R del Tratado y en el Programa comunitario de política y acción en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

El objeto de la EIA queda circunscrito a proyectos concretos de obras y actividades, lo que supone la última fase en el proceso de toma de decisión. Se entiende por proyecto (art. 1.2) "*la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras*", así como "*otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo*". Se trata de una definición amplia del término proyecto, según la STJCE de 21 de septiembre de 1999<sup>127</sup>.

Este procedimiento de evaluación no se exige para todo tipo de proyectos, sino para los que específicamente se determinan, en base a sus supuestas repercusiones significativas sobre el medio ambiente y que, por consiguiente, deben someterse por regla general a una evaluación sistemática. Esta técnica no resulta muy coherente, pues parte de una evaluación apriorística de las actividades o proyectos que pueden tener incidencia medioambiental negativa. Por ello la modificación de la Directiva de 1997 no sólo completa la lista de proyectos que se ven sometidos a EIA, sino

---

127 Véase Rosa Montero, Juan, "Autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental" en *Régimen de prevención y control integrado de la contaminación*, Monografías de la revista aragonesa de la Administración pública, VII, Ed DGA, Zaragoza, 2004, en pág. 185 ss.

que, autoriza a los Estados miembros a incluir otros tipos de proyectos que consideren pudieran tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente. Se completa la ampliación de los proyectos objeto de la Directiva con un criterio de localización, aunque no automático, relativo a las áreas de especial protección designadas por los Estados miembros de conformidad con las Directivas 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

El anexo I de la Directiva relaciona los proyectos que en todo caso están sometidos al régimen de EIA, entre los que se encuentran: las presas u obras de almacenamiento de agua que superen los 10 Hm<sup>3</sup>, la extracción de aguas subterráneas (superiores a 10 Hm<sup>3</sup> anuales), obras para trasvases de recursos hídricos (superiores a 10 Hm<sup>3</sup> anuales, o al 5% del flujo de la cuenca cedente) entre cuencas. Estas obras que afectan a grandes infraestructuras hidráulicas, pueden en algunos casos constituir obras necesarias para planes de creación o consolidación de regadíos, en especial en lo que se refiere a las obras de regulación.

El anexo II de la Directiva relaciona los proyectos que en su caso deberán someterse al régimen de EIA, y ello en función de los criterios de selección contemplados en el apartado 3 del artículo 4, y referenciados en el anexo III<sup>128</sup>. Los Estados miembro establecerán la selección de proyectos que deben someterse a este procedimiento, en base a los criterios de la Directiva, caso por caso, o mediante umbrales o criterios previamente fijados.

En el anexo II se incluyen una importante tipología de proyectos relacionados con la agricultura y los regadíos, como: proyectos de concentración parcelaria, proyectos para destinar terre-

---

128 Estos criterios se agrupan en torno a las características de los proyectos (tamaño, utilización de recursos naturales, contaminación...), ubicación de los proyectos (sensibilidad del área afectada, áreas protegidas...), y características del potencial impacto.

nos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva, y proyectos de gestión de los recursos hídricos para la agricultura, con la inclusión de la irrigación y del avenamiento de terrenos. También relaciona proyectos de infraestructura de presas y otras instalaciones destinadas a retener agua o a almacenarla por largo tiempo, de extracción de aguas subterráneas y de recarga artificial de acuíferos, y obras de trasvase de recursos hídricos entre cuencas fluviales, siempre que no estén incluidos en el anexo I.

La aprobación de la DIRECTIVA 2001/42/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente supone un nuevo avance en los procedimientos preventivos de protección medioambiental. Tiene por objeto contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización de una evaluación medioambiental de aquéllos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (art. 1).

Son objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas: a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva sobre EIA 85/337/CEE (art. 2).

El plazo para la trasposición de esta normativa por parte de los Estados miembros concluyó el 21 de marzo de 2004, sin que se hayan aprobado en España las necesarias disposiciones legales. Esta Directiva no afecta a los planes y programas cofinanciados con presupuestos comunitarios que desarrollan los Reglamentos (CE) 1260/1999 y 1257/1999 del Consejo en los períodos de programación vigentes.

Esta norma exigirá una evaluación previa de los Planes (así afectará a los futuros Planes de Regadíos, o a los Planes Hidrológicos), y ello independientemente de la necesidad del sometimiento a la DIA de cada uno de los proyectos que lo desarrollen, y supone una evaluación realizada a una escala mayor que puede aportar una visión de conjunto sobre las repercusiones globales en el medio ambiente de un determinado Plan, y permitirá también priorizar y racionalizar las actuaciones y las exigencias medioambientales.

En relación tanto con la creación como con la mejora de regadíos, esta herramienta puede permitir que todos los afectados y organismos implicados puedan planificar sus actuaciones teniendo en cuenta las prioridades medioambientales previamente establecidas, y puedan internalizar las necesarias medidas de protección de los recursos naturales.

#### 6.2.4. LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA Y OTRAS NORMAS SOBRE EL AGUA

La política de aguas europea es ya relativamente antigua, pero desde un principio se ha desarrollado en el marco de las actuaciones medioambientales, integrándola desde diferentes perspectivas sectoriales.

Las diversas Directivas que desde 1975 van apareciendo en esta materia representan por tanto, un tratamiento parcial y limitado sectorialmente de la problemática del agua. El contenido de las mismas se refiere a la prevención de la contaminación, regulación de vertidos, condiciones de calidad de determinadas masas de agua según el objetivo al que son dirigidas, normas limitativas de las emisiones de algunas sustancias, obligaciones de depuración de aguas residuales urbanas, limitación de la presencia de nitratos, etc. Es siempre una consideración de tipo ambiental del recurso, pero limitada a un determinado aspecto de esa mejora ambiental, y que no en todas las ocasiones, además, se aplica a

todas las masas de agua, porque en muchos supuestos los planteamientos normativos están restringidos a las aguas superficiales, o en otros a las subterráneas<sup>129</sup>.

El día 22 de diciembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (CE) la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, también conocida como Directiva Marco de Aguas (DMA)<sup>130</sup>, por la que se establece un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas, para prevenir o reducir su contaminación, promover su uso sostenible, proteger el medio ambiente, mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y atenuar los efectos de las inundaciones y las sequías.

Plantea realmente un «marco» de actuación válido, por un lado, para todos los tipos de aguas y, por otro, para cualquier actuación que pueda afectar a su calidad, a su consideración ambiental. A ello se añaden planteamientos organizativos y de gestión de las aguas (planificación) auténticamente novedosos en la política comunitaria sobre el agua.

Dadas las numerosas y cada vez mayores presiones que soportan los recursos hídricos comunitarios, resulta vital utilizar instrumentos legislativos efectivos, para abordar los problemas con claridad, y contribuir a conservar estos recursos para generaciones futuras.

La Directiva Marco relativa al Agua (DMA) extiende el campo de la protección acuática a todas las aguas, establece el objetivo

---

129 Véanse "Consideraciones jurídicas generales sobre la Directiva-marco de Aguas con atención especial a las aguas subterráneas", Embid Irujo, A., (Ponencia expuesta en las Jornadas sobre «Presente y futuro del agua subterránea en España y la Directiva marco europea», Zaragoza, 20-22 noviembre 2002); y *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Emilio Pérez Pérez (coordinador), ed. Ecoiuris, Madrid 2003.

130 El plazo límite de transposición al Derecho de los Estados miembros finalizó el 22 de diciembre de 2003.

claro de que en el año 2015 debe conseguirse un "buen estado ecológico" para todas las aguas europeas y un uso sostenible del agua. La nueva Directiva representa un planteamiento ambicioso e innovador, con vistas a la gestión del agua. Los elementos principales de la legislación incluyen:

- La protección de todas las aguas, ríos, lagos, aguas costeras y aguas freáticas.
- El establecimiento de objetivos ambiciosos con el fin de asegurar que todas las aguas se encuentren en "buen estado ecológico" en el año 2015.
- La necesidad de establecer una cooperación transfronteriza entre países, y también de todas las partes implicadas.
- Asegurar la participación activa de todos los interesados, incluidas ONG y comunidades locales, en todas las actividades de gestión del agua.
- Contar con políticas de fijación de precios del agua y garantizar que el que contamine pague.
- Buscar un equilibrio entre los intereses del medio ambiente y los que dependen de él.

Plantea cambiar el modelo de gestión económica, con objeto de que los criterios económicos se constituyan en un elemento instrumental de los objetivos previstos.

Esta Directiva, adoptada de forma conjunta por el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento esta formada por la exposición de motivos, 26 artículos y 11 Anexos.

La exposición de motivos se estructura en 53 considerandos. En el primero se establece el principio fundamental de esta Directiva: «el agua es un patrimonio a proteger, no un bien comercial»; del 2º al 10º se trata de los antecedentes legislativos y de la preparación, informes, programas y propuestas legislativas que han precedido a esta Directiva; del 11º al 27º se mencionan los objeti-

vos y principios comunitarios en materia de medio ambiente y aguas, previsiones en cuanto a la consecución de éstos con la aplicación de la Directiva y compromisos internacionales adoptados por la Comunidad y sus Estados Miembros en la materia. En los considerandos 28º al 38º se habla de la forma de aplicación por los Estados de la presente norma, de sus plazos, costes económicos y medioambientales, eficacia, coordinación, exenciones, etc.; del 39º al 45º se incide en la prevención y reducción y medidas para paliar los efectos de la contaminación de las aguas; del 46º al final se consideran las iniciativas en este campo, técnicas de análisis, la superación de mínimos previstos en otras disposiciones (51 y 52) y sanciones (53).

#### 6.2.4.1. Incidencia en las políticas sectoriales y en los regadíos

Es interesante en este epígrafe reproducir el Considerando 16 de la Directiva en relación a las políticas sectoriales con repercusión en la calidad de las aguas; *“Es necesaria una mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo. La presente Directiva sentará las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos políticos. La presente Directiva puede aportar también una importante contribución a otros ámbitos de cooperación entre los Estados miembros, como la Perspectiva del desarrollo territorial europeo”*.

El Considerando 31 tiene relación con cauces afectados por índices elevados de contaminación difusa procedentes de importantes superficies regables, en especial relacionadas con nitratos (procedentes de abonados nitrogenados en zonas de suelos permeables), y con sales disueltas, como sulfatos y cloruros (procedentes de fracciones de lavado en muchos casos necesarias); *“En los casos en que una masa de agua esté tan afectada por la actividad humana o su condición natural sea tal que pueda resultar imposible o*

*desproporcionadamente costoso mejorar su estado, podrán establecerse objetivos medioambientales menos rigurosos con arreglo a criterios adecuados, evidentes y transparentes, debiendo adoptarse todas las medidas viables para evitar el empeoramiento de su estado".*

Más problemático puede resultar la aplicación de principios que pueden atender más que a objetivos de sostenibilidad ambiental, a alineaciones con políticas económicas no siempre adecuadas para ser aplicadas en un sector agrario y en un medio rural que requiere acciones de desarrollo y equilibrio en relación con las áreas metropolitanas. Así el Considerando 38 de la Directiva señala que *"el uso de instrumentos económicos por los Estados miembros puede resultar adecuado en el marco de un programa de medidas. El principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático, deben tenerse en cuenta, en particular, en virtud del principio de que quien contamina paga. Con este fin, será necesario un análisis económico de los servicios del agua basado en previsiones a largo plazo de la oferta y la demanda de agua en la demarcación hidrográfica"*.

En este sentido el art. 9 de la Directiva obliga a tener en cuenta *"el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de que quien contamina paga"*. El mismo artículo añade a este principio la necesidad de que *"la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos"* y, que los Estados garantizarán *"una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua"*.

Independientemente de la necesidad de aplicación de principios económicos que incentiven el uso racional y eficiente de

los recursos hídricos, no debe obviarse la necesidad de una política de apoyo al medio rural, y al mantenimiento de actividades económicas compatibles con el uso racional de los recursos, y en ese sentido creo que deben interpretarse estos principios, pues en otro caso en comarcas desfavorecidas una repercusión estricta de los costes directos e indirectos de la utilización del agua, puede derivar en un abandono de la actividad agrícola, por la inviabilidad económica de asumir estos costes.

Las exigencias establecidas en la Directiva obligan a las Administraciones, a desarrollar políticas del uso del agua que supongan un incentivo a su uso racional, y la política de precios debe ser una de ellas, pero siempre que se acompañe de una estrategia de auténtica reconversión de un sector obsoleto, en el que estas medidas implantadas sin estrategias globales que permitan la modernización del sector, pueden resultar insostenibles. Las políticas necesarias para acometer una reconversión de este tipo presentan una gran complejidad y la necesidad de inversiones apoyos e incentivos mayores de los dispuestos en la actualidad, y que se analizan en los apartados siguientes.

Especial trascendencia en relación con la contaminación procedente de las explotaciones agrícolas y en especial de las de regadío tiene el tratamiento de las fuentes difusas, aspecto que trata específicamente la Directiva en su artículo 10<sup>131</sup>, y que exige un elevado nivel de controles de emisión y la aplicación de las mejores prácticas medioambientales para reducirla.

El art. 11 de la Directiva desarrolla un amplio programa de medidas que denomina "básicas", que constituyen requisitos

---

131 Art. 10 DMA, "Planteamiento combinado respecto de las fuentes puntuales y difusas. 1.- Los Estados miembros velarán por que todos los vertidos en las aguas superficiales mencionados en el apartado 2 se controlen con arreglo al planteamiento combinado expuesto en el presente artículo. 2.- Los Estados miembros velarán por el establecimiento y/o la aplicación de: a) los controles de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, o b) los valores límite de emisión que correspondan, o c) en el caso de impactos difusos, los controles, incluidas, cuando proceda, las mejores prácticas medioambientales....".

mínimos para alcanzar los objetivos requeridos de calidad de las aguas, entre las que se incluyen el fomento de un uso eficaz y sostenible del agua, medidas de control de la captación de aguas con inclusión de un registro, y en relación con las fuentes difusas que puedan generar contaminación *“medidas para evitar o controlar la entrada de contaminantes; los controles podrán consistir en un requisito de reglamentación previa, como la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua, el requisito de autorización previa o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante, cuando este requisito no esté establecido de otra forma en la legislación comunitaria. Dichos controles se revisarán periódicamente y, cuando proceda, se actualizarán”*.

La Directiva establece estrategias específicas para combatir la contaminación de las aguas relacionada con una lista de sustancias prioritarias (art. 16), y estrategias para la prevención y control de la contaminación de las aguas subterráneas (art. 17), lo que en muchos casos presenta una interrelación importante con riegos a partir de pozos de acuíferos sobreexplotados.

Las prescripciones y obligaciones establecidas por la Directiva contienen un complejo desarrollo de plazos para la operatividad de la Directiva. Del resumen que se contiene en el trabajo de Setuain Mendía<sup>132</sup> se presentan aquéllos que pueden afectar directa o indirectamente a la gestión de los regadíos.

- Consecución de un buen estado de las aguas superficiales, un buen potencial ecológico y químico de las aguas muy modificadas o artificiales, un buen estado de las aguas subterráneas, y el cumplimiento de los objetivos en relación con las zonas protegidas (art. 4.1 en distintos párrafos): quince años desde la entrada en vigor de la Directiva, o sea hasta el 22.12.2015. Posibles prórrogas en las circunstancias indicadas en el art. 4.4.

<sup>132</sup> Setuain Mendia, Beatriz., “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, *Justicia Administrativa*, 11, 2001, págs. 327 y ss.

- Recuperación de los costes relacionados con los servicios del agua (art. 9): a más tardar el año 2010.
- Adopción del enfoque combinado (art. 10.1, sobre fuentes puntuales y difusas de contaminación): doce años desde la entrada en vigor de la Directiva (22.12.2012).
- Establecimiento de medidas de control de la contaminación de aguas subterráneas (art. 17.1): dos años desde la entrada en vigor de la Directiva (22.12.2002).

#### 6.2.4.2. Protección de las aguas de la contaminación agraria

El fenómeno de la contaminación agraria por nitratos se produce por acumulación, primero en el suelo, y luego tras su lavado en las aguas, de unos excedentes de nitrógeno que se han aportado a través de fertilizantes aplicados a las tierras de cultivo<sup>133</sup>. El riesgo de contaminación de las aguas aumenta con producciones agrícolas intensivas y en regadíos, siendo un fenómeno cada vez más acusado que se manifiesta, especialmente, en un aumento de la concentración de nitratos en las aguas superficiales y subterráneas, así como en la eutrofización de los embalses, estuarios y aguas litorales. Entre las fuentes difusas que contribuyen a la contaminación de las aguas, la más importante actualmente es la aplicación excesiva o inadecuada de los fertilizantes nitrogenados en la agricultura<sup>134</sup>.

Para paliar el problema, la Comisión de la Unión Europea aprobó, con fecha 12 de diciembre de 1991, la *Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola*, que impone a los Estados miembros la obligación de identificar las aguas que se hallen afectadas por

---

133 Ver informe "Global environment Outlook 2000" del Programa medioambiental de Naciones Unidas de 1999.

134 F.Orús y otros, "El código de buenas prácticas agrarias. Fertilización nitrogenada y contaminación por nitratos" Ed. Gobierno de Aragón, 2ª edición, 2001.

la contaminación por nitratos de esta procedencia, cuyas concentraciones deberán ser vigiladas en una serie de estaciones de muestreo. Por otra parte, establece criterios para designar como zonas vulnerables, aquellas superficies territoriales cuyo drenaje da lugar a la contaminación por nitratos. Una vez determinadas tales zonas, se deberán realizar y poner en funcionamiento programas de actuación, coordinados con técnicas agrícolas, con la finalidad de eliminar o minimizar los efectos de los nitratos sobre las aguas. Por último, la Directiva establece la obligación de emitir periódicamente informes de situación sobre este tipo de contaminación.

Todos los Estados miembros han incorporado la Directiva, creado una red de vigilancia, elaborado un código de buenas prácticas y designado zonas vulnerables (con excepción de Irlanda). Esas redes de vigilancia demuestran que más del 20% de las aguas subterráneas de la Unión y entre el 30% y el 40% de los lagos y ríos presentan concentraciones de nitratos demasiado elevadas. El nitrógeno de origen agrario representa entre el 50% y el 80% de los nitratos que llegan a las aguas europeas<sup>135</sup>. Esta Directiva es de obligado cumplimiento para acceder a las ayudas directas en virtud de la condicionalidad que establece el Reglamento del Consejo 1782/2003 (vid supra 6.1.3).

#### 6.2.4.3. Normativa comunitaria complementaria

A pesar de que la normativa comunitaria relacionada con las aguas ha tenido hasta la promulgación de la DMA un marcado carácter sectorial, tienen especial relevancia las siguientes:

— Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación,

— Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas,

<sup>135</sup> Informe - COM (2002) 407 final

— Directivas que determinan valores límite de emisión y normas de calidad medioambiental, establecidos en el marco de las Directivas derivadas de la Directiva 76/464/CEE, y que afectan al cadmio (83/513/CEE), mercurio (84/156/CEE), hexaclorociclohexano (84/491/CEE) y vertidos de sustancias peligrosas (86/280/CEE).

— Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales

— Decisión N° 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de noviembre de 2001 por la que se aprueba la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE. Desarrolla el Anexo X de la DMA que quedaba pendiente en el texto original de la DMA.

Es interesante señalar los textos normativos que en desarrollo de lo establecido en la Directiva marco del agua están en fase de tramitación:

— Propuesta de la Comisión. COM (2003) 550 de una Directiva sobre la protección de las Aguas subterráneas de la contaminación. El artículo 17 de la DMA ordena que, sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo deben adoptar medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas a través de la determinación de unos criterios comunes respecto al buen estado químico de estas aguas y a sus tendencias. La presente propuesta de Directiva derivada en materia de aguas subterráneas responde a este requerimiento.

— Propuesta modificada de la Comisión. COM (2004) 0245 de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la calidad de las aguas de baño.

— Propuesta de la Comisión. COM (2003)0847 de un Directiva relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

## 7. POLÍTICAS DE FOMENTO DE LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS Y DEL REGADÍO

### 7.1. MARCO DE REFERENCIA

#### 7.1.1. EL DERECHO PÚBLICO ECONÓMICO

El derecho público económico es la parte del ordenamiento jurídico que regula la intervención de los Poderes Públicos en la economía. Su desarrollo ha ido de la mano de dos importantes instituciones, la planificación global de la economía de carácter indicativo y la expansión del sector público económico<sup>136</sup>.

Son presupuestos constitucionales del derecho público económico, el Estado de Derecho, la economía de mercado, el principio de protección del derecho de propiedad, el reconocimiento de la iniciativa económica pública —sector público—, el principio de igualdad y el principio de reserva de Ley.

Son principios del derecho público económico<sup>137</sup>: el principio de unidad del mercado nacional, el de protección del consumi-

---

136 Cosculluela Montaner, Luis, "Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de derecho comunitario europeo y los principios generales del derecho público económico", en *Estudios de derecho público económico. Homenaje al Prof. D. Sebastián Martín Retortillo*, Ed Civitas. Madrid. 2003.

137 Ver idem. Son principios del derecho público económico europeo: el principio de libertad de empresa, de libre competencia, de igualdad entre las empresas públicas y privadas y nacionales y de otros Estados comunitarios, de neutralidad del derecho comunitario europeo respecto de la política económica de los Estados miembros en tanto no afecte al mercado común.

dor, de protección del medio ambiente, de racionalidad de proporcionalidad, de menor onerosidad en las medidas de intervención pública que supongan restricción de la libertad de empresa, de confianza legítima y de buena fe, de especialidad de la actuación empresarial pública, de agilidad y eficacia en todas las actuaciones públicas que inciden en la actividad económica.

La STC 1/1982 en su FJ 1 se refiere al concepto y objeto de "Constitución económica". En la Constitución española de 1978 existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Este marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución cuyo preámbulo garantiza la existencia de un orden económico y social justo, y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el artículo 128, entendido en su totalidad, el 131.1, el 139.2 y el 138.2 entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131.1 y 138.1)<sup>138</sup>.

Para González Trevijano el derecho público económico es una materia en la que, quizás con mayor intensidad que otras, la falta de concreción e indeterminación se nos manifiesta con una mayor frecuencia. Son seguramente los cauces que permiten la acción planificadora del Estado en la vida económica, los que mayores dosis de tal incertidumbre suscitan, por mucho que entre otras la

---

138 González Trevijano, Pedro, "Conceptos jurídicos indeterminados y realidades económicas difusas en la Constitución de 1978", en *Estudios de derecho público económico. Homenaje al Prof. D. Sebastián Martín Retortillo*, Ed Civitas. Madrid. 2003.

STC 29/1986 de 20 de febrero se decantaba con toda claridad por la distinción entre una planificación global o general (art. 131 CE) y una planificación más reducida.

De acuerdo con Alberti Rovira<sup>139</sup>, las finalidades justificadoras de la intervención pública en la economía "tienen en la Constitución un grado de concreción muy diverso, que va desde el muy genérico interés general, que exige el art. 128.2 CE para usar determinados instrumentos de intervención, hasta las relativamente más específicas y concretas que en el ámbito económico se contienen en lo preceptos del Título VII (por ejemplo el art. 130, que habla de la modernización y desarrollo de los sectores económicos, y en particular de la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía, extendiéndose al ámbito social, del Capítulo 3º del Título I de la CE, bajo la feliz rúbrica de principios rectores de la política social y económica".

Como señala González Trevijano, en este proceso han destacado dos vías de delimitación, de un lado, la llamada absorción comunitaria de las finalidades económicas que deben presidir la actuación de los poderes públicos, y de otro la aparición de nuevas finalidades y demandas que provocan nuevas responsabilidades del Estado, de manera especial en materia de tutela del medio ambiente y del llamado desarrollo sostenible.

### 7.1.2. DESARROLLO Y REGADÍOS

No es necesario justificar la relación, incluso la subsunción de las actuaciones de fomento de las estructuras agrarias y del regadío en el derecho público económico. La intervención pública en la creación de regadíos ha sido una constante histórica, que en el siglo XX adquiere una mayor presencia.

---

139 Alberti Rovira, E., "La constitución económica. Tendencias a los veinte años de la Constitución" en, *la Experiencia Constitucional (1978-2000)*. Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid 2000.

Ya se ha justificado *supra* 2.1 la incidencia de los regadíos sobre el desarrollo socio-económico rural<sup>140</sup>.

La agricultura española ha hecho frente al difícil reto de la integración en la UE, pero deberá enfrentarse a un nuevo proceso de adaptación en el que se tendrán que superar deficiencias estructurales que limitan las posibilidades de competir de muchas de sus explotaciones agrarias. A su vez, la exigencia de proporcionar una mayor rentabilidad de explotaciones agrarias utilizando sistemas de riego más modernos, de ahorrar agua en áreas con problemas de abastecimiento y de preservar el medio ambiente, hace necesario la puesta marcha de una serie de medidas encaminadas a conseguir estos fines.

En los estudios de caracterización y tipificación de los regadíos existentes efectuados por el Plan Nacional de Regadíos, se han detectado, para la totalidad del territorio nacional, una superficie regable en el año 1996 de 3.761.034 ha, de las cuales 3.344.637 ha son efectivamente regadas (el 70 % con aguas superficiales). El sistema de riego predominante es el riego por gravedad, el 60%, frente a los sistemas presurizados (aspersión y goteo) que incorporan tecnologías más avanzadas.

Más de la mitad de la superficie tiene problemas de infradotación de agua, y a ello ha contribuido tanto la pérdida de eficiencia de las conducciones con el transcurso del tiempo como la modificación de las alternativas de cultivo. Esta situación se agrava en los regadíos con más de 100 años de antigüedad, en los que sus redes de distribución están constituidas, en gran parte, por cauces de tierra.

Conviene resaltar que la mitad del total de la superficie regable en España ha sido transformada a partir de 1960, siendo evidentemente estos regadíos los que presentan más alternativas de

---

140 Ver apartado 5.15 del Programa de Desarrollo Rural para la Mejora de las Estructuras de Producción En regiones situadas fuera de objetivo nº 1 en España.

mejora y modernización por ser estructuralmente más competitivos.

En esta situación cualquier política de desarrollo de los regadíos supone la exigencia de un programa de consolidación y mejora de los regadíos existentes, con el fin de una utilización más racional del agua y una mejora de la rentabilidad de las explotaciones y del nivel de vida de los agricultores. Esta es la conclusión del estudio técnico correspondiente al Plan Nacional de Regadíos, que a su vez se constituye como una herramienta financiera, aunque por sí solo no puede ser capaz de acometer lo que debería suponer una verdadera y necesaria reconversión del sector y de la utilización de los recursos naturales.

## 7.2. PLANIFICACIÓN GENERAL DE LOS REGADÍOS

### 7.2.1. NECESIDAD DE LA PLANIFICACIÓN

La planificación de los regadíos en España constituye una tarea obligada, y esta afirmación se apoya en factores o presupuestos diversos, tal como se justifica por el propio Ministerio de Agricultura y Alimentación en el año 2001<sup>141</sup>.

El primer factor es la necesidad de incorporar a la política de regadío los profundos cambios institucionales, sociales y económicos, que se han producido en los últimos quince años y que están incidiendo en la evolución del regadío en España<sup>142</sup>. El

---

141 Discurso del Ministro de Agricultura, Arias Cañete, Cortes Generales Diario de Sesiones del Senado. Año 2001 VII Legislatura Comisiones. Núm. 159 sesión conjunta de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, celebrada el 4 de septiembre de 2001.

142 Véase *idem*. Entre estos cambios se deben destacar los traspasos de funciones y servicios de reforma y desarrollo agrario desde la Administración General del Estado a las CCAA y, entre ellos, los correspondientes a los regadíos; la incorporación de España a la UE, participando plenamente de sus Reglamentos y Directivas, en cuyo marco han de desarrollarse las políticas propias; el carácter estratégico que la vigente Ley de Aguas confiere a la planificación hidrológica; la consideración del agua como un bien económico (recurso

segundo factor es la necesidad de encuadrar el desarrollo de los regadíos en la Política Agrícola Común (PAC) y en el desarrollo sostenible consagrado en el artículo 2 del Tratado de Amsterdam<sup>143</sup>. Las circunstancias actuales se modifican con la aplicación a partir del año 2006 de la reforma intermedia de la PAC, pero no sólo no pierden virtualidad, sino que se refuerzan, pues el previsto desacoplamiento de las ayudas directas a la producción (éstas se percibirán al menos parcialmente con independencia de los cultivos o producciones), va a suponer que la pervivencia de cultivos en las explotaciones agrarias exigirá su rentabilidad en un mercado supuestamente liberalizado.

El tercer factor es el mandato legal para llevar a cabo la planificación de regadíos en España. Aunque esta aseveración sea susceptible de matizaciones, y pueda no considerarse tal, puede justificarse en un mandato legal de la Ley de Aguas de 1985 y de modo más claro en el Real Decreto de 1664/98 que aprobó los Planes Hidrológicos de Cuenca.

---

escaso), lo que significa que la agricultura tiene que competir con otros usos del agua, entre los que los medioambientales han calado con fuerza en las demandas sociales; y por último la creciente tendencia a la globalización y progresiva apertura de los mercados agrarios, lo que requiere mejorar la eficiencia productiva y la competitividad de la cadena agroalimentaria, empezando por el primer eslabón que son las explotaciones agrarias, en cuya competitividad los regadíos son un factor decisivo.

143 Véase *idem*. La PAC actual supone el mantenimiento de un importante nivel de apoyo para los principales sectores productivos, pero limitando en cada uno de ellos la cuantía nacional, regional o individual de la producción, superficie, o cabaña ganadera que puede recibir el correspondiente apoyo vía precio o ayuda directa. Solo se excluyen de este enfoque las frutas y hortalizas, el vino, y la ganadería industrial (porcino y avícola), sectores que no perciben ayudas directas ni tienen garantía de precios, aunque en el caso del vino y de ciertos frutales existen determinadas prohibiciones de realizar nuevas plantaciones y/o ayudas al arranque, lo que supone una cierta limitación a la expansión productiva, por lo menos de algunas variedades. Cerca del 80% de la superficie de secano y del 65% de la de regadío están sometidos a alguna limitación de la oferta (cuotas, cupos, derechos de prima, superficies de base, cabaña ganadera de base, o cantidades máximas garantizadas). Estas limitaciones a las producciones conducen a la necesidad de políticas nacionales de concertación y ordenación para evitar posibles rebasamientos y las consiguientes penalizaciones.

En efecto, la Ley de Aguas establece que los Planes Hidrológico de Cuenca y el Plan Hidrológico Nacional tendrán en cuenta las diferentes planificaciones sectoriales y comprenderán obligatoriamente las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de los recursos hídricos y terrenos disponibles. La Ley de Aguas de 1985 regula la planificación hidrológica *"a la que deberá someterse toda actuación sobre el dominio público hidráulico"* (art. 1.3)<sup>144</sup>. Resulta necesario que la planificación de los recursos hidráulicos, indispensables para casi todas las actividades económicas y sociales, esté coordinada con las planificaciones sectoriales, como establece el art. 38.4 L.Ag-85, pues no cabe pensar en una asignación de recursos sin la debida justificación, ni en una ordenación sectorial sin la disponibilidad de aquéllos. La Ley 62/2003, de 30 de diciembre modifica el TRLA e introduce el apartado 4 del art. 41 en el que se establece en relación con la elaboración de los PHC que *"los planes hidrológicos de cuenca se elaborarán en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios"*.

El Real Decreto que aprobó en 1998 los Planes Hidrológicos de Cuenca todavía es más explícito, pues establece que la construcción de las infraestructuras hidráulicas promovidas por la Administración General del Estado se supeditará a la normativa vigente sobre evaluación de impacto ambiental, a las previsiones presupuestarias y a los correspondientes planes sectoriales cuando su normativa específica así lo prevea. En especial, *"en materia de regadíos las actuaciones e inversiones de la Administración General del Estado se atenderán a los programas, plazos y previsiones establecidas en el Plan Nacional de Regadíos, vigente en cada momento"* (art. 2.e RD 1664/1998).

El cuarto factor es el mandato parlamentario para llevar a cabo la planificación de regadíos en España. En efecto, tomando

144 Art. 1.4 TRLA.

en consideración la relevancia de la agricultura de regadío en la planificación hidrológica, dada su condición de principal usuario del agua, el Congreso de los Diputados adoptó en el año 1994 un Acuerdo por el que instó al Gobierno a elaborar un Plan Agrario de Regadíos en el que se recogieran las superficies regadas a mejorar, los nuevos regadíos, las transformaciones por razones sociales, el consumo y el ahorro de agua, la influencia de la reforma de la PAC y de los acuerdos del GATT en los cultivos de regadío, así como los estudios de rentabilidad necesarios.

Las dificultades técnicas, jurídicas y políticas, para una planificación de los regadíos derivaba de la falta de información completa sobre la situación de los regadíos existentes en España, del complejo entramado de normas y regulaciones a las que debe someterse la planificación del agua y de los regadíos en España, y del marco competencial en materia de regadíos, derivado del Estado de las Autonomías.

En este contexto se plantea la necesidad de que el PHN elabore las necesidades de transferencias de recurso entre cuencas para contribuir a la satisfacción de las demandas de los regadíos, y así en palabras de M. Bassols "surgía de esta suerte una necesaria coordinación e incluso simultaneidad entre el PHN y el PNR, pues en definitiva este último era una escisión o subsistencia del primero, si bien formalmente el PNR no era necesario que se aprobara por Ley puesto que la Ley de Aguas no había previsto su existencia y sustantividad".

El estado de las infraestructuras de los actuales regadíos aconseja priorizar las actuaciones para su mejora, modernización y consolidación, en especial las dirigidas a racionalizar el uso del agua. En esta planificación no se considera conveniente iniciar nuevas transformaciones de grandes zonas regables, y las perspectivas de crecimiento de las producciones y los mercados se aplican preferentemente a las zonas cuya transformación se está ejecutando actualmente. No obstante, lo anterior no excluye el

interés social de la transformación en regadío de pequeñas áreas de zonas rurales desfavorecidas o en declive”.

A lo largo de este trabajo se hace referencia en repetidas ocasiones a aspectos relacionados con la planificación de los regadíos, y con la competencia de su gestión, así como a las razones que justifican su aprobación, y se realizan algunas consideraciones críticas al contenido normativo de la citada planificación.

### 7.2.2. EL PLAN NACIONAL DE REGADÍOS

La intervención estatal que supone un Plan Nacional de Regadíos lo fundamenta el Gobierno de la Nación en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española, que establece como competencia exclusiva del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, considerando que “este título competencial legitima al Gobierno de la Nación para proponer una planificación de regadíos que, de conformidad con la doctrina constitucional, se base en el consenso, la cooperación y la elaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una tarea común en la que concurren dos ámbitos competenciales llamados al fomento y desarrollo ordenado de los regadíos en España”.

El Consejo de Ministros aprobó un Avance del Plan, y por Orden de 14 de marzo de 1996, se publicó dicho Acuerdo de 9 de febrero de 1996, que aprobó el primer Plan Nacional de Regadíos, y que fijaba el año 2005 como horizonte temporal.

La terminación de los estudios de base sobre la situación real de los regadíos existentes y en ejecución, la necesidad de adecuar las previsiones de actuación en materia de regadíos a las políticas comunitarias, y finalmente, el proceso de elaboración conjunta con las Comunidades Autónomas de los programas de Desarrollo Rural para el período 2000-2006, derivó en la conveniencia de una puesta al día del mencionado Avance, tanto en lo que se refiere

a sus objetivos concretos, como al horizonte de ejecución. Estos planes suponen una modificación profunda en los objetivos y en el régimen tradicional de nuestros regadíos, que por sí sola justificaría un nuevo planteamiento de ellos, tanto en lo concerniente a sus modos de explotación como en lo relativo a su desarrollo.

El actual Plan Nacional de Regadíos (PNR) se aprueba por Real Decreto 329/2002, de 5 de abril, para el periodo 2000-2008. Se constituye en el instrumento básico de la ordenación y modernización en este ámbito. Este nuevo PNR establece que *"la ejecución de las actuaciones será compartida y coordinada entre las distintas Administraciones públicas con competencia en materia de regadíos. Esta planificación sectorial asegura la coordinación entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas, que acuerdan objetivos territoriales y convienen actuaciones"*.

Son principios del Plan que inspiran la actuación de las Administraciones, la corresponsabilidad, ya que tienen competencias compartidas en esta materia la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas, y la coordinación, que implica conseguir la coherencia en las actuaciones de las Administraciones agrarias e hidráulicas.

El PNR pretende un propósito de cooperación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en una tarea en la que concurren<sup>145</sup> dos ámbitos competenciales para el desarrollo de los regadíos en España. El MAPA y las CCAA han acordado objetivos territoriales y actuaciones, así como establecido conjuntamente los instrumentos de ejecución entre los que hay que señalar al antecitado Acuerdo Marco de Desarrollo del PNR y los Convenios específicos de colaboración, que desarrollan las especificidades de cada Comunidad Autónoma, dentro de los criterios y pautas generales del PNR.

145 El Estado a través de la habilitación genérica constitucional para la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE).

Se considera que las nuevas orientaciones refuerzan la responsabilidad de los regantes en las actuaciones de mejora, modernización y consolidación de sus regadíos. Estas orientaciones introducen un razonable equilibrio entre las funciones productivas, sociales y territoriales de la agricultura de regadío de forma compatible con la provisión de bienes públicos ambientales.

El Plan ha tenido en cuenta la financiación comunitaria definida para el período de programación de los fondos estructurales comunitarios, cuya ejecución se extiende hasta el año 2008. Los programas (2000-2006) de Desarrollo Rural contienen actuaciones para la Mejora de las Estructuras Agrarias que incluyen medidas de gestión de los recursos hídricos en la agricultura y cuentan con la correspondiente aportación de fondos europeos para cofinanciar las inversiones en materia de regadíos. Por tanto, las actuaciones e inversiones previstas en el Plan Nacional de Regadíos se han incorporado en las medidas de gestión de los recursos hídricos de los programas operativos y de desarrollo rural, aprobados y cofinanciados por la Unión Europea para el período 2000-2006.

El objeto del Plan Nacional de Regadíos Horizonte 2008 es servir de instrumento básico para la modernización, ordenación y fomento de los regadíos españoles<sup>146</sup>.

Para la consecución de estos objetivos generales se establecen los siguientes programas de actuación:

---

146 El PNR fija como sus objetivos generales: contribuir a consolidar un sistema agroalimentario nacional diversificado y competitivo en el marco de la Política Agraria Común y de la evolución de los mercados; mejorar el nivel socioeconómico de los agricultores, incrementando la productividad del trabajo y la renta de las explotaciones agrarias; vertebrar el territorio evitando o reduciendo los procesos de pérdida de población, abandono y envejecimiento de las zonas rurales; modernizar las infraestructuras de distribución y aplicación del agua de riego para racionalizar el uso de los recursos, reducir la contaminación de origen agrario de las aguas superficiales y subterráneas y promover innovaciones en los sistemas de riego para reducir los consumos de agua; incorporar criterios ambientales en la gestión de las zonas de regadíos a fin de evitar la degradación de las tierras, favorecer la recuperación de acuíferos y espacios naturales valiosos, proteger la biodiversidad y los paisajes rurales y reducir los procesos de desertización.

- Consolidación y mejora de los regadíos existentes con la finalidad de optimizar el uso del agua disponible, modernizar los sistemas de riego, reforzar la competitividad de las producciones y empresas agrarias así como la sostenibilidad de las áreas regadas.
- Ejecución de nuevas transformaciones en aquellas zonas regables en las que, al amparo de diversas disposiciones legales específicas, las Administraciones públicas correspondientes, vienen actuando y ejecutando inversiones significativas que deben ser rentabilizadas y cuya relación se incluye en el anejo I.
- Transformaciones de pequeñas superficies de áreas desfavorecidas, en declive o en proceso de despoblamiento, ubicadas fuera de las zonas regables a que se refiere el apartado anterior, y cuya finalidad se orienta a fijar población, crear y sostener empleo agrario y equilibrar el territorio. Las zonas seleccionadas para estas transformaciones se relacionan en el anejo II.
- Transformaciones de iniciativa privada.

El Plan fija unos objetivos específicos en cuanto a superficies afectadas por las actuaciones propuestas, una distribución territorial, y las inversiones previstas, distinguiendo inversión pública (CCAA y MAPA al 50%)<sup>147</sup> e inversión privada. La inversión privada se cifra en un 50% en las actuaciones de consolidación y mejora, y de creación de regadíos privados, y en un 25 % en regadíos en ejecución y regadíos sociales. La inversión total se cifra en cinco mil millones de euros, lo que supone una inversión por hectárea de 7.000 euros para creación de regadíos y de 2.700 euros para mejora.

---

<sup>147</sup> Excepto para Navarra y el País Vasco, a las que les serán de aplicación medidas concordantes con su régimen de recaudación y cupo.

La financiación por programas es la siguiente:

— Programa de consolidación y mejora. La financiación de las inversiones necesarias para los programas de consolidación y mejora de regadíos corresponderá en un 50% a los agricultores y en un 50% a las Administraciones Agrarias.

Las condiciones que se imponen a las inversiones públicas son escasas y no siempre garantizan una reconversión o una mejora de los mismos que asegure su viabilidad a medio plazo, convirtiéndose en ocasiones en un apoyo financiero a mejoras puntuales. El PNR prevé 5.024,57 millones de euros de inversión por actuaciones en una superficie de casi 1.400.000 hectáreas, cofinanciadas por agricultores y Administración y que incluyen la mejora en las infraestructuras de riego para optimizar el uso del agua y fomentar el cambio a sistemas más modernos.

Para llevar a cabo inversiones directas por parte del Estado en esta materia se han creado diversas sociedades mercantiles (vid *infra* 7.2.2.1).

— Programa de regadíos en ejecución. La inversión total necesaria para la transformación de los regadíos en ejecución hasta el horizonte temporal del año 2008 se financia de acuerdo con lo establecido en las disposiciones legales por las cuales se están ejecutando las distintas zonas regables, y en las que le son de aplicación la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, incluyendo en la financiación de las Administraciones Agrarias la parte correspondiente a las obras definidas como obras de interés común y obras de interés agrícola privado en la citada Ley. Respecto a las inversiones de las administraciones agrarias autonómicas será de aplicación lo establecido en las disposiciones legales por las cuales se están ejecutando las distintas zonas regables.

— Programa de regadíos de interés social. Los regadíos de carácter social serán declarados de Interés General de la Nación o de Interés General de la Comunidad Autónoma, por lo que se

acogerán a lo dispuesto en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario o en la legislación autonómica en su caso, y tendrán preferencia en el desarrollo de los correspondientes PHC. La tramitación de las pertinentes concesiones se vinculará expresamente a las reservas establecidas al efecto en los PHC para dichos regadíos sociales.

— Programa de regadíos de iniciativa privada. La financiación de las inversiones necesarias para el programa de regadíos de iniciativa privada corresponderá en un 50% a los agricultores y en un 50% a las Administraciones Agrarias.

El sistema de aprobación y definición de las ayudas a conceder a estos proyectos se establecerán en los correspondientes convenios de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas.

Dentro de la programación de las medidas de desarrollo rural aprobada para el período 2000-2006 se han incluido actuaciones en materia de regadíos que, por lo tanto, cuentan con una cofinanciación por parte del FEOGA asignada a la medida "Gestión de recursos hídricos para la agricultura" que asciende a mil millones de euros<sup>148</sup>.

La creación de regadíos supone un total cercano a las 250.000 hectáreas, lo que supone un incremento anual en torno al 1% de la superficie en regadío en España, y la consolidación y mejora supera las 1.130.000 hectáreas, lo que afectaría a la tercera parte del total del regadío.

Las inversiones públicas correspondientes al Plan Nacional de Regadíos serán financiadas por el FEOGA, la Administración

148 La financiación total con cargo al FEOGA asciende a 1.009,931 Millones de Euros, distribuidos del modo siguiente:

Comunidades autónomas incluidas en Objetivo 1:	780,047 M. E.	FEOGA-Orientación
CCAA fuera de Objetivo 1:	226,364 M.E.	FEOGA-Garantía
País Vasco:	3,358 M.E.	FEOGA-Garantía
Cantabria:	0,135 M.E.	FEOGA-Orientación

General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Se crea el Consejo Interterritorial para la gestión del Plan Nacional de Regadíos, adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), para el seguimiento de las actuaciones previstas en el Plan Nacional de Regadíos.

El MAPA ha suscrito convenios con las Comunidades Autónomas en los que se precisan las actuaciones de cuya ejecución se hará cargo cada una de las Administraciones, así como la financiación, plazos y condiciones de ejecución de las obras. Las actuaciones que se declaran de interés general podrán ejecutarse directamente por el MAPA o por las sociedades estatales creadas al efecto, pero la iniciativa de la propuesta para declarar una actuación de interés general corresponde al Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, a petición o de acuerdo con la correspondiente Comunidad Autónoma.

Las inversiones en equipamientos de riego que como consecuencia de las actuaciones de modernización o de las nuevas transformaciones hayan de realizarse en las explotaciones agrarias, podrán ser objeto de las ayudas previstas en el artículo 4 del Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, en las condiciones y con los requisitos establecidos en dicha norma y dentro de los créditos consignados en los Presupuestos. No obstante, los titulares de explotaciones en los que no concurren los requisitos preceptivos<sup>149</sup> y que, además de las inversiones colectivas en la modernización de las infraestructuras comunes, decidan acometer de manera conjunta las inversiones individuales en los equipamientos derivados de los nuevos sistemas de riego, podrán acogerse a las ayudas establecidas en los programas operativos o de desarrollo rural vigentes en cada momento, aprobados por la Comisión Europea, y en sus normas de aplicación.

---

149 En Aragón la regulación autonómica de estas ayudas sólo permiten el acceso a las mismas de los agricultores jóvenes o profesionales.

La transformación o mejora de un regadío tradicional exige de una inversión que en el mejor de los casos es similar a la creación de un nuevo regadío, pero se encuentra con un problema añadido, la estructura de la propiedad, que no puede solucionarse mediante concentración parcelaria, cuando las superficies medias por propietario no constituyen unidades agrarias viables. A este problema cuya resolución exige un conjunto de medidas y normativas de carácter multifuncional (unidades mínimas de cultivo, expropiación de superficies no viables, promoción de agrupación de propiedades en explotaciones únicas, direccionamiento de ayudas a las explotaciones y a las mejoras...), se añade la dificultad derivada de las inversiones necesarias por parte de los agricultores no sólo en las infraestructuras de riego comunes sino especialmente en las de la parcela, a las que en casos como Aragón no pueden acceder los propietarios que no sean agricultores profesionales.

La reconversión de los regadíos no es una cuestión sólo de los agricultores, la Administración debe tomar medidas para evitar situaciones de deterioro y de mal uso de los recursos naturales y establecer los mecanismos para poder actuar o resolver los problemas en los casos en que la inviabilidad de las explotaciones en su situación actual impida que los afectados puedan acometer las inversiones necesarias. Esto ocurre especialmente en regadíos no intensivos, en los que el margen bruto por hectárea es reducido, pero sobre todo en los que existen problemas estructurales graves. En estas condiciones difícilmente podrán cumplirse los criterios de condicionalidad de la PAC o tomar medidas que eviten la nitrificación de las aguas, pues el margen económico de estas explotaciones no permite abordar los planes de mejora necesarios.

Las consecuencias de estas situaciones pueden en última instancia desembocar en el abandono, y por ello en la pérdida de los recursos de suelo fértil, y a ello puede contribuir también la nueva política agraria comunitaria basada en el desacoplamiento de las ayudas directas de la producción.

Independientemente del escaso fundamento competencial del Estado para intervenir directamente en un Plan de este tipo, y al margen de la planificación hidrológica y de las Comunidades Autónomas (aunque se hayan firmado Convenios con posterioridad con éstas últimas), conviene destacar que el citado Plan se constituye en poco más que en un instrumento de financiación de actuaciones en las infraestructuras de regadío, que ni siquiera establece mecanismos normativos para las actuaciones de la Administración General del Estado (los regadíos sociales y los regadíos de carácter privado se plasman sin contar con desarrollos normativos de ningún tipo), y que utiliza como técnica para la inversión o la participación financiera, no unos convenios ejecutivos con las Administraciones autonómicas competentes en la materia, sino el subterfugio de la "declaración de interés general" para la ejecución directa de un 50 % de las inversiones, lo que supone una forma de transgredir el reparto competencial que rige las materias objeto del citado Plan.

Otra crítica es la desigualdad de apoyo financiero derivada de la distinta financiación comunitaria de las regiones fuera del Objetivo 1, sin que se prevean compensaciones suplementarias para aquellas inversiones estratégicas desde el punto de vista ambiental o social y que de otra manera difícilmente la inversión privada podría acometer.

#### **7.2.2.1. Sociedades estatales de infraestructuras agrarias**

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en su artículo 99 denominado «creación de Sociedades mercantiles estatales para la ejecución de obras e infraestructuras de modernización y consolidación de regadíos» contempla que en el marco de lo previsto en el Plan Nacional de Regadíos vigente en cada momento y sin perjuicio de la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Comunidades de Regantes para determinar su par-

ticipación en la financiación y ejecución de las obras previstas en el precitado Instrumento de Planificación, el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Economía y Hacienda, podrá autorizar la ejecución de obras e infraestructuras concretas de modernización y consolidación de regadíos, dentro de un ámbito territorial delimitado en el acuerdo de creación de la correspondiente sociedad.

Por acuerdo de Consejos de Ministros de 5 y 12 de Noviembre de 1999, se autorizó la creación de las cuatro sociedades estatales de infraestructuras agrarias que perviven en la actualidad: SEIASA del Norte, SEIASA del Nordeste, SEIASA de la Meseta Sur, y SEIASA del Sur y Este.

Estas sociedades tienen por objeto la financiación, en concurrencia con la iniciativa privada, de las obras de modernización y consolidación de los regadíos que se contemplen en el ámbito del Plan Nacional de Regadíos, y sean declaradas de interés general, así como su promoción, contratación y explotación, en su caso.

Las relaciones de estas sociedades, con las Administraciones Públicas y con las Comunidades de Regantes, se regulan mediante los correspondientes convenios, en los que se prevé la forma de financiación de las obras. La concurrencia con los usuarios lo será, en la forma y condiciones que convenga con ellos, y en su caso, con las Comunidades Autónomas.

No puede dejar de sorprender que para desarrollar y ejecutar un Plan Nacional de mejora de regadíos, cuya competencia material es autonómica, no sólo el Estado lleve a cabo la ejecución de algunas actuaciones directamente, sino que las condiciones económicas y financieras deriven de convenios entre particulares o Comunidades de Regantes, y una Sociedad pública estatal. La presencia institucional autonómica en los órganos de Administración de estas sociedades, no altera el régimen competencial aplicable, por lo que deberían haberse arbitrado procedimientos de participación financiera del Estado, y de regulación estatal de

las condiciones aplicables. Considero que en todo caso las CCAA deben ser las que gestionen las actuaciones derivadas de este Plan, y no se justifica actuación alguna directa por parte del Estado, al margen de su participación económica, y del establecimiento de un régimen común aplicable, excepto en aquellos casos en los que el régimen competencial de las obras públicas así lo exija.

El ámbito de actuación de SEIASA del Nordeste, S.A. comprende las zonas regables cuya superficie mayoritaria se encuentre localizada en las Comunidades Autónomas de La Rioja, Navarra, Aragón, Cataluña e Islas Baleares. El Convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Sociedad Estatal SEIASA del Nordeste para el establecimiento de los criterios generales de actuación de dicha Sociedad, se firma con fecha 23 de noviembre de 2000. El capital social inicial estuvo constituido por la aportación de 99 millones de euros, realizada en su totalidad por el Estado. A 31 de diciembre de 2001 el capital suscrito era de 142 millones de euros, estando pendiente de desembolsar 16 millones de euros

### **7.3. DESARROLLO RURAL**

#### **7.3.1. CARACTERES GENERALES**

Las herramientas de la política de Desarrollo Rural se basan, fundamentalmente, en la aplicación de la normativa comunitaria y nacional y en la utilización de los diferentes Fondos de financiación comunitarios.

Para el periodo de programación en que nos encontramos (2000-2006) estos Fondos de financiación apoyan el Desarrollo Rural español a través de Programas Operativos Integrados, los Programas de Desarrollo Rural y las Iniciativas Comunitarias<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Orden APA/2512/2004, de 27 de julio de 2004, por la que se regula la contribución financiera del MAPA a los programas LEADER y PRODER. Dentro de los Programas

(fundamentalmente Leader + con estrategias de Desarrollo para las comarcas agrarias en las que actúan los Grupos de Acción Local). Dentro de los Programas Operativos Integrados y los Programas de Desarrollo Rural, se integran aspectos tan diversos para el Desarrollo Rural como son la gestión de los recursos hídricos, las inversiones en mejora de explotaciones agrarias, el relevo generacional y la incorporación de los jóvenes a la titularidad de las explotaciones agrarias, la ayuda al cese de la actividad agraria para los que así lo deseen, las indemnizaciones compensatorias, la forestación de tierras agrarias o las medidas agroambientales para la agricultura.

Las regiones españolas en zonas de Objetivo 1 se corresponden con aquéllas con retrasos en su desarrollo con respecto a la media europea (nivel de renta inferior al 75% de la media europea) y fuera de Objetivo 1 son las que se encuentran en mejor situación que las anteriores.

Las zonas de Objetivo 1 son financiadas a través de Programas Operativos para Desarrollo Rural con cargo a las distintas fuentes de financiación de los Fondos Estructurales (FEOGA-Orientación, FEDER y FSE, Administraciones Públicas españolas y sector privado), mientras que en las zonas fuera de Objetivo 1, la financiación se hace con cargo a Programas de Desarrollo Rural en la que la financiación comunitaria lo es con cargo al FEOGA-Garantía (fondo no estructural).

En la zona Objetivo 1 el desarrollo rural incluye un "programa interautonómico" para la mejora de las estructuras de la producción y 10 "Programas Operativos regionales" autonómicos<sup>151</sup>, además del programa de medidas de acompañamiento y

---

Operativos y de Desarrollo Rural, algunas partidas se destinan a la financiación de los Programas PRODER II, con ejes prioritarios y medidas similares a las previstas en Leader +.

151 La zona de Objetivo 1 abarca a las CCAA de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria (en régimen de transición), Castilla la Mancha, Castilla León, C. Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

la iniciativa comunitaria del Leader +. En la zona fuera de Objetivo 1 el desarrollo rural incluye un "programa interautonómico" para la mejora de las estructuras de la producción y 7 "Programas de Desarrollo rural" autonómicos<sup>152</sup>, además del programa de medidas de acompañamiento y la iniciativa comunitaria del Leader +.

Por tanto, en la zona geográfica situada fuera de Objetivo 1, se aplican los siguientes Programas de Desarrollo Rural:

— Un programa horizontal para las cuatro medidas de acompañamiento<sup>153</sup>, es decir, cese anticipado, medidas agroambientales, forestación de tierras agrarias, e indemnización compensatoria, que cubre todo el territorio nacional con excepción de las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco.

— Un segundo programa horizontal de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de Objetivo n° 1<sup>154</sup>.

— Un programa de desarrollo rural de nivel regional para cada una de las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid y La Rioja, que incluye todas las medidas del Reglamento (CE) n° 1257/1999, del Consejo, sobre ayuda al desarrollo rural, excepto las medidas incluidas en los dos programas horizontales anteriores.

— Las Comunidades Autónomas de Navarra<sup>155</sup> y el País Vasco<sup>156</sup> elaboran programas de desarrollo rural, acogiéndose a

---

152 La zona fuera de Objetivo 1 abarca a las CCAA de Aragón, Baleares, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco.

153 Aprobado por la Comisión Europea (Decisión C(2002) 3549, 24 de noviembre y Decisión C(2001) 4739, 20 de diciembre de 2001

154 Modificación de 8 de marzo de 2002.

155 Así Navarra en su programa de desarrollo rural incluye todas las medidas del Reglamento comunitario, excepto la medida de gestión de recursos hídricos, que se integra en el programa horizontal estatal.

156 En el País Vasco un primer programa de desarrollo rural está integrado en la

sus competencias exclusivas en materia de agricultura y medio ambiente, así como a sus regímenes económico y fiscal, que les permiten financiar con recursos propios y de la Unión Europea las medidas de desarrollo rural.

En los epígrafes siguientes se analizan con más detalle los programas de desarrollo rural de alcance nacional (programas horizontales), es decir, el programa para la mejora de las estructuras de producción, con especial referencia a la financiación de la mejora de estructuras agrarias y regadíos, y el programa de medidas de acompañamiento, ambos en desarrollo del Reglamento comunitario 1257/1999 y de sus modificaciones (*vid supra* 6.1.4).

### 7.3.2. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LA MEJORA DE LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCIÓN: GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

La mayor parte de las medidas de desarrollo rural se incluyen en los programas regionales, pero las medidas cuya aplicación se ha considerado que requieren establecer una seguridad para el conjunto de los posibles beneficiarios, en relación con la igualdad de oportunidades, se han desarrollado en un Programa Horizontal, el programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de objetivo nº 1 de España, que incluye las medidas de modernización de explotaciones, instalación de jóvenes, y de gestión de recursos hídricos. Es uno de los tres programas horizontales o plurirregionales de desarrollo rural aplicados en España por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Se ha considerado que estas medidas son básicas para el desarrollo de la agricultura española

---

programación de Fondos Estructurales para Objetivo 2 del País Vasco, en el que se incluyen todas las medidas del Reglamento de Desarrollo Rural financiadas por la sección Garantía del FEOGA, excepto las medidas de acompañamiento; y un segundo programa de desarrollo rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco para todo el territorio, incluye las medidas de acompañamiento y con las restantes medidas de desarrollo rural para el territorio fuera de Objetivo 2.

y que contribuyen de forma general a la mejora de su competitividad y por tanto es necesario que todos los agricultores españoles que reúnan los requisitos contemplados en la normativa nacional, puedan acceder a ellas de modo homogéneo, estableciéndose en consecuencia una aplicación horizontal.

No considero que esta justificación de la existencia de un programa plurirregional sea suficiente en el actual marco competencial en el que todas las CCAA han accedido a los mismos niveles de competencias en materia de agricultura y regadíos, teniendo en cuenta que la igualdad de oportunidades en ningún caso supone que el Estado asuma el desarrollo de materias para las que no tiene competencias. La exclusión de dicho programa del País Vasco y Navarra, no tiene apoyo en un régimen competencial diferente, y de su justificación en base a sus especiales regímenes económicos, deriva la incoherencia del ámbito territorial del programa.

El programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de Objetivo nº 1 en España, Programa Horizontal II de Mejora de las Estructuras de Producción (2000-2006), aprobado por Decisión de la Comisión C(2000) 2682 final, de 15 de Septiembre de 2000, afecta a todo el territorio de las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid y La Rioja en lo que se refiere al conjunto de medidas contempladas, y además, al territorio de la Comunidad Autónoma de Navarra en lo que respecta a la medida de gestión de recursos hídricos (es decir todas las que han quedado excluidas de Objetivo 1 excepto el País Vasco).

En la Comunidad Autónoma del País Vasco no se aplica el citado Programa porque dispone de uno propio para todo el territorio de la Comunidad, acogiéndose a su régimen económico y fiscal. Por los mismos motivos la Comunidad Foral de Navarra dispone igualmente de un programa de desarrollo rural propio que incluye todas las medidas del Reglamento CEE 1257/99, salvo

la medida de Gestión de los Recursos Hídricos, que se aplica por tanto a través de este Programa.

El citado Programa forma parte, por tanto, de la programación del desarrollo rural financiada por la sección de Garantía del FEOGA en el ámbito del Reglamento (CE) nº 1257/1999 sobre ayuda al desarrollo y cuenta con uno equivalente en regiones objetivo nº1 financiado por FEOGA Orientación.

Este programa supone el reconocimiento de la aprobación de una cofinanciación comunitaria de 397,343 millones de euros, a la que se suman la correspondiente cofinanciación nacional (estatal y autonómica) hasta alcanzar los 892,426 millones de euros.

Se expone en el Programa de Desarrollo Rural para la Mejora de las Estructuras de Producción una descripción detallada del medio físico, demografía y población activa, factores de producción y estructura de las explotaciones agrarias, así como de los principales problemas ambientales, y de la situación actual de los regadíos en los aspectos de utilización del agua para riego, así como las potencialidades de desarrollo de los mismos.

Las medidas contempladas en el Programa, derivadas del Reglamento (CE) 1257/99, son:

- Inversiones en Explotaciones Agrarias.
- Instalación de Jóvenes Agricultores.
- Gestión de Recursos Hídricos.

Las inversiones en las explotaciones agrarias están dirigidas a reducir los costes de producción, mejorar y reorientar la producción, aumentar la calidad, proteger y mejorar el medio natural, las condiciones de higiene y bienestar de los animales o impulsar la diversificación de las actividades agrarias. Las explotaciones beneficiarias deben acreditar su viabilidad, y su titular debe justificar su capacidad y competencia profesional.

La instalación de jóvenes agricultores exige tener menos de cuarenta años, poseer la capacidad y competencia profesionales adecuadas, que se establezcan por primera vez en una explotación agraria, que se establezcan como titulares de explotación y que se instalen en una explotación cuya viabilidad económica pueda acreditarse y en la que se cumplan las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales.

En la gestión de recursos hídricos agrícolas se diferencian las actuaciones de consolidación y mejora de regadíos existentes de las actuaciones de nuevos regadíos, y en estos últimos los que están en ejecución, los regadíos sociales y los de iniciativa privada.

La gestión de los recursos hídricos se basa en el mejor uso de este bien escaso mediante la racionalización en su utilización, la reducción de su coste y el ahorro energético. De esta forma se mejorará la rentabilidad de las explotaciones agrarias y se realizará un mejor uso del recurso agua. La medida de gestión de recursos hídricos tiene asignados un total de 525,862 millones de euros, para todo el período, lo que supone aproximadamente el 60% del total del programa<sup>157</sup>.

Los recursos financieros asignados provienen de la Sección Garantía de FEOGA y de las Administraciones Públicas españolas, con participación de FEOGA entre un 45% y un 50%.

La Administración General del Estado considera prioritarias, en el ámbito estatal, las medidas de modernización de explotaciones y de gestión de recursos hídricos, dado que contribuyen de forma general a la mejora de competitividad de la agricultura española. Estas acciones tienen como base, en el ámbito nacional, la Ley 19/1995 de Modernización de las Explotaciones Agrarias, en lo que se refiere a las medidas de modernización de explota-

<sup>157</sup> Véase: *Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de objetivo n° 1 en España. Período 2000-2006.*

ciones e instalación de jóvenes, desarrolladas por Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias (vid infra 7.4.3.1), y el Plan Nacional de Regadíos (vid supra 7.2.2).

Respecto a las medidas de gestión de recursos hídricos en España, se ha considerado que la estructuración en cuencas hidrográficas de la Administración hidráulica deviene en la imposibilidad de aplicar delimitaciones político-administrativas, y que el carácter del Plan Nacional de Regadíos como elemento integrado en la planificación hidrológica del conjunto del Estado junto al Plan Hidrológico Nacional, dificultan la descripción de esta medida vinculándola a un ámbito territorial concreto.

Independientemente del ámbito territorial de los programas de desarrollo rural, la aplicación de las medidas de gestión contenidas en los mismos, tanto regionales como horizontales, debería corresponder a las unidades de gestión de las respectivas Comunidades Autónomas que tienen la competencia de la gestión de estas medidas, y por tanto de la concesión, compromiso y pago de las ayudas.

Este criterio de reparto competencial en materia de agricultura, y concretamente en lo relacionado con las actuaciones de fomento y las subvenciones, está avalado por el Tribunal Constitucional (*vid supra* 4.3.3.2).

Respecto a las medidas de modernización de explotaciones e instalación de jóvenes, la intervención estatal se sustenta en el art. 149.1.13 CE, en relación con las "bases y coordinación de la planificación general de la economía". No obstante que el desarrollo de medidas concretas (cuyo marco económico y financiero, y cuyos objetivos y condiciones están previamente fijadas por la Unión Europea) no pueda programarse por las CCAA con competencia exclusiva en la materia y con plena capacidad normativa considero que no tiene apoyo jurídico. Ello no es óbice para que el Estado legisle con carácter básico con el objeto de cumplir

el precepto constitucional de planificación general de la economía y en base a otros objetivos reconocidos constitucionalmente.

Las ayudas a la modernización de infraestructuras comunes de zonas regables, y las inversiones directas en creación de regadíos, previstas en el Plan Nacional de Regadíos, no se gestionan y administran por las CCAA, con la participación financiera del Estado en el citado Plan, como en otras medidas de fomento agrario. En el PNR se ha optado por un modelo en el que cada Administración, tanto la del Estado como la Autonómica, invierten o financian directamente proyectos, planes y obras, tanto de creación de regadíos como de mejora; para ello y dado que la Administración del Estado carece de competencias resulta necesaria la previa declaración de interés general de las actuaciones que desarrolle (*vid infra* 11.1.1), y por supuesto, se establecen procedimientos de coordinación entre las Administraciones Agrarias estatales y autonómicas.

El propio Programa estatal de gestión de recursos hídricos realiza una justificación de la intervención estatal en base a las competencias de la Administración hidráulica que requieren al menos una matización. Si se analizan el alcance y objetivos de las medidas de gestión de recursos hídricos éstas en ningún caso afectan al marco competencial estatal, y en ningún caso se producen ni siquiera interferencias administrativas con la Administración hidráulica. Ello se comprueba fehacientemente al constatar que en la redacción, puesta en marcha y aplicación de este programa la intervención de la Administración hidráulica ha sido inexistente y, como no podía ser de otra manera, los órganos competentes se encuadran en la Administración agraria. Las actuaciones en la mejora de las infraestructuras de regadío que se acogen a este programa no lo son sobre aquellas infraestructuras de titularidad de la Administración hidráulica, y por ello en ningún caso se requiere en el desarrollo del mismo ni con carácter normativo ni por vía alguna de autorización administrativa la intervención de administraciones no agrarias. Otra cuestión es la que deriva,

en el supuesto concreto de las inversiones en creación de regadíos, de la preceptiva concesión de aguas y de su sometimiento a las consideraciones derivadas de la planificación hidráulica, pero ello no invalida el argumento expuesto, pues constituye en todo caso un presupuesto para las citadas actuaciones.

### 7.3.3. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LAS MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO EN ESPAÑA

Mediante Decisión C (2000) 3549, de 24 de noviembre, la Comisión Europea aprobó el Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento en España. Su aplicación se estableció por medio de Reales Decretos diferentes para cada una de las medidas. El Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre, regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas; el RD 4/2001, de 12 de enero, establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente; el RD 5/2001, de 12 de enero, establece un régimen de ayudas destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria, y el RD 6/2001, de 12 de enero, fija el marco normativo del fomento a la forestación de tierras agrícolas.

Los Reales Decretos citados se adaptan a la nueva regulación comunitaria mediante el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, que establece medidas complementarias al Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento de la Política Agraria Común, y es consecuencia de las disposiciones del Reglamento (CE) 445/2002 de la Comisión. Según el art. 1 *"tiene por objeto establecer las normas complementarias para la aplicación del Programa de Desarrollo Rural para las Medidas de Acompañamiento de la Política Agraria Común, aprobado por Decisión de la Comisión C (2001) 4739, de 20 de diciembre"*.

Estas medidas no afectan de modo directo al régimen jurídico de los regadíos.

## 7.4. RÉGIMEN ESTATAL DE ESTRUCTURAS AGRARIAS Y REGADÍOS

### 7.4.1. PANORAMA NORMATIVO ESTATAL

La intervención administrativa sobre las estructuras territoriales agrarias<sup>158</sup>, se desenvuelve a través de medidas variadas, que van desde la realización de obras públicas y expropiaciones, hasta el establecimiento de limitaciones y medidas de fomento. Prácticamente todas las modalidades de la acción administrativa tienen su reflejo en la política de estructuras territoriales agrarias, que desde los años 70 reciben en nuestro Derecho la denominación de reforma y desarrollo agrario. El elemento de reforma agraria más tradicional, denominado inicialmente "colonización", se orienta a la transformación de grandes zonas del territorio mediante importantes obras públicas, y la creación de nuevas explotaciones agrarias de tipo medio. En estas actuaciones normalmente tiene lugar otra importante manifestación de estas políticas, la concentración parcelaria, que se introduce en nuestro Derecho en los años 50, como instrumento de lucha contra el minifundio.

Bajo la denominación de "reforma y desarrollo agrario" se agrupa un conjunto variado de técnicas de actuación que cabe incluir en el régimen constitucional genérico relativo a la agricultura. Sin embargo los Decretos de transferencias en la materia se cuidan de citar también como específicamente afectadas las competencias del Estado sobre la regulación básica del derecho de propiedad, legislación civil, legislación de expropiación forzosa, aguas y obras hidráulicas, obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.1,8,18,22 y 24)<sup>159</sup>.

158 López Ramón, Fernando, "La intervención sobre las estructuras territoriales agrarias", pág. 314 ss en: Martín Retortillo, Sebastián (dir.). *Derecho Administrativo económico II*. La Ley, Madrid, 1991.

159 Pág. 299 López Ramón, Fernando. *Derecho Administrativo económico II*. La Ley. 1991.

La política de estructuras territoriales agrarias da lugar a la mayoría de las actuaciones públicas agrarias, pero no profundizaremos en las medidas de intervención sobre las propiedades agrarias, ya que se vertebran en torno a la función social de la propiedad, cuestión que aunque afecta a los regadíos, no constituye el núcleo de su régimen jurídico.

El régimen jurídico estatal aplicable a los regadíos al margen del derivado de las competencias sobre las aguas, ejercidas por las administraciones hidráulicas, se establece en base a las prerrogativas normativas sobre el sector agrario, que desarrolla la Administración agraria.

La intervención de las Administraciones agrarias en este sector ha sido una actuación en la que han tenido una preeminencia casi total las políticas de fomento, aunque en algunos casos la intervención lo ha sido en orden a las limitaciones a la propiedad agraria justificadas en base a su función social.

En el capítulo 5 se ha analizado el régimen de la normativa comunitaria con repercusiones en esta materia sectorial, y que se resume en la política agraria sustentada en la PAC y en el desarrollo rural, y en la política ambiental. A partir de este marco comunitario que impregna y determina las políticas agrarias de todos los Estados miembros, las medidas de fomento en relación con los regadíos en España por parte del Estado, se materializan en una planificación general de los regadíos (PNR-2008), y en los programas de desarrollo rural (PDR para la mejora de las estructuras de producción), que han sido revisadas en los apartados anteriores. Como ya se ha señalado el Plan Nacional de Regadíos, a pesar de su escaso valor normativo, constituye el marco insoslayable no sólo de la planificación sectorial de los nuevos usos agrarios del agua, sino además del modelo de financiación del conjunto de actuaciones en las infraestructuras comunes de los regadíos, siendo de interés la referencia a las sociedades públicas que ha constituido el Estado para desarrollar directamente con

los beneficiarios (comunidades de regantes o de usuarios) planes de modernización o mejora de regadíos.

Como continuación de la exposición realizada y con objeto de analizar el régimen normativo estatal de estructuras agrarias y regadíos, es necesario profundizar en la legislación estatal en la materia. Por ello, y en primer lugar, es obligada la referencia a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que a pesar de ser preconstitucional ha supuesto una referencia obligada en la política de los regadíos, de las estructuras agrarias y del desarrollo rural a partir de los años 70, constituyendo en estas materias un cuerpo normativo coherente y compacto. Por último se estudia el desarrollo normativo estatal, de carácter básico, que enmarca el régimen jurídico de las explotaciones agrarias, a través de la Ley de modernización de las explotaciones agrarias, a modo de estatuto de las mismas, y a través del RD 613/2001 que establece el régimen común de acceso a las medidas de fomento de las mismas y que tanta importancia tiene por lo que afecta al éxito de una efectiva modernización de los regadíos en España.

#### 7.4.2. LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA), texto refundido aprobado por Decreto 118/1973 de 12 de enero, ha sido modificada por la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, que deroga varios títulos<sup>160</sup>, y modifica

---

160 La Ley de Modernización de Explotaciones, 19/1995, deroga el Título II del Libro Primero, el Título III del Libro Segundo y el Título IV del Libro Cuarto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. El Título II del Libro Primero regula el Consejo del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Este órgano colegiado, por su cometido y composición, no tiene razón de ser en la actualidad, por lo que procede su supresión. El Título III del Libro Segundo, trata del régimen de unidades mínimas de cultivo, siendo sustituido por la nueva regulación que se contiene en el Título II de la presente Ley. El Título IV del Libro Cuarto, regula las explotaciones agrarias ejemplares y cualificadas, conceptos que han quedado actualmente obsoletos y sin contenido, especialmente al regularse en la presente Ley las explotaciones prioritarias.

las limitaciones dominicales en el régimen de acceso a la propiedad de los concesionarios de tierras<sup>161</sup>.

En su art. 1 dispone que *"el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional"* (función social del suelo rústico), y entre sus fines en su art. 3 se incluyen además de la transformación de grandes zonas, la consecución de explotaciones agrarias viables, y *"el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras"*, por lo que a pesar de su antigüedad los objetivos de la Ley tienen plena actualidad.

Las actuaciones a que la Ley habilita, tras las transferencias, a la Administración agraria autonómica, en materia de reforma y desarrollo agrario son actuaciones en comarcas o zonas determinadas por Decreto<sup>162</sup>, o actuaciones en fincas o explotaciones agrarias. En el primer grupo se distinguen en la Ley, zonas de concentración parcelaria, zonas de interés nacional, zonas de ordenación de explotaciones y comarcas mejorables. Respecto a la actuación sobre fincas concretas, en aras al mejor aprovechamiento del suelo rústico se contemplan las expropiaciones por causa de interés social, actuaciones en fincas mejorables, permutas forzosas y auxilios económicos y técnicos.

En las zonas de interés nacional (con anterioridad zonas de colonización) se pretende la transformación económica y social de grandes zonas para el mejor aprovechamiento de tierras y aguas, que precisan para ello infraestructuras, obras y actuaciones que, por superar la capacidad privada, requieren apoyo técnico, financiero y jurídico (art. 92 LRDA), y que pueden tener por objeto la

---

161 Se ha considerado conveniente dar una nueva redacción al art. 28 LRDA, en el sentido de limitar a un plazo de ocho años la necesidad de autorización, que en la actualidad corresponde resolver a las Comunidades Autónomas, para desafectar, dividir, gravar o transmitir por actos «inter vivos» las explotaciones constituidas de acuerdo con esta Ley.

162 Por ello no tiene apoyo legal la actuación estatal en regadíos sociales no declarados por Decreto, independientemente de la comentada falta de competencia estatal.

transformación en regadío, actuaciones en zonas de secano, o en marismas o grandes superficies necesitadas de transformación.

La calificación de "zona regable" exige de la declaración de interés nacional de la transformación económica y social y de la aprobación por Decreto del correspondiente Plan General de Transformación (art. 94.2 LRDA). De estas declaraciones se deriva para las tierras incluidas en su perímetro un régimen jurídico especial, que da lugar a tierras "reservadas" (sin límites al derecho de propiedad), "en exceso" (expropiables), y "exceptuadas" (no afectas a la transformación).

Las infraestructuras y las obras lo son en desarrollo del "Plan Coordinado de Obras", documento técnico, que a modo de anteproyecto define las actuaciones necesarias para la posterior "puesta en riego" de la zona.

Las referencias jurisprudenciales son numerosas respecto a las actuaciones en zonas regables de interés nacional, reguladas en la LRDA. Esta norma ha tenido una importante repercusión durante la década de los años 70 y 80, años en los que la creación de regadíos recibió un importante impulso. En la actualidad su contenido material constituye una competencia exclusiva de las CCAA, y como se analiza al estudiar la normativa autonómica, dado que no ha sido derogada, sigue vigente como derecho supletorio<sup>163</sup>. El régimen jurídico de esta Ley pervive en la mayor parte de las CCAA, habiendo sido sólo parcialmente modificado en algunas de ellas, y por supuesto adaptado sus procedimientos a la Administración autonómica, aunque en ocasiones, no por vía normativa, sino fáctica. Ello, no obstante, no ha impedido la aparición de regulaciones legales autonómicas al margen de la citada Ley.

Podemos situar la intervención estatal establecida en su momento por la LRDA, en las zonas regables, a través de lo

---

163 En muchas CCAA la falta de regulación legal de muchos de sus contenidos, la convierte en texto legal de aplicación directa.

expuesto en la STS de 19 de septiembre de 1997, al recurso contencioso-administrativo 1858/1990, que contiene en sus fundamentos de derecho, precisiones importantes respecto al régimen jurídico de estas grandes zonas: *"La LRDA incorpora antiguas instituciones de la colonización agraria en el título relativo a las grandes zonas regables de interés nacional (arts. 92 a 127)... A esta regulación debe incorporarse la normativa relativa a la redistribución de tierras adquiridas por la Administración agraria (arts. 20 a 40), no sólo con el propósito de realizar la correspondiente transformación de la zona, de cambiar profundamente por razón de interés nacional sus condiciones económicas y sociales mediante la realización de obras o trabajos complejos, que por superar la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado (art. 92.1 LRDA), sino también para crear nuevas explotaciones agrarias (art. 5a LRDA) que se distribuyen entre agricultores, con una clara ordenación al cumplimiento de la función social de la propiedad rústica. A estos efectos, la indicada Ley establece un procedimiento complejo o, incluso, una pluralidad de procedimientos administrativos regidos por el Plan General de Transformación(arts. 97.1j, 105 y 106 LRDA) y el Plan de Coordinación de Obras que se inicia con el Real Decreto de declaración de interés nacional de la transformación de la zona (art. 92.3 LRDA), sobre el que la Sala ha tenido oportunidad, en diversas ocasiones, de pronunciarse"*<sup>164</sup>, señalando que no es una disposición de carácter general sino un acto dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos, que constituye, además, el acto inicial de dicho procedimiento.

Los planes coordinados (art. 103 LRDA), son documentos predominantemente técnicos, que delimitan con precisión las superficies regables, y detallan las infraestructuras hidráulicas necesarias, así como establecen la Administración competente, la clasificación de las obras y su régimen económico. Estos planes son preceptivos cuando es necesaria la intervención de la Administración hidráulica por carecer la zona de concesión de agua

<sup>164</sup> RJ 1994/8418, 1996/4624, 1996/5812, 1996/5977, 1996/6099, 1996/6626, 1996/6628 y 1997/382.

para riego, y dicha Administración debe intervenir no sólo para la dotación de caudales, sino también para la ejecución de obras hidráulicas de su competencia<sup>165</sup>. Paralelamente se sigue el procedimiento tendente a determinar las superficies de la zona expropiables para formar las nuevas explotaciones agrarias asegurando la redistribución de la propiedad en la zona; estas expropiaciones los son a aquellas propiedades que sobrepasen los parámetros máximos de superficie establecidos en el Plan General de Transformación (superficies denominadas "en exceso"), y que se determinan en el denominado Proyecto de Calificación de tierras.

En las grandes zonas regables declaradas de interés nacional, la constitución de las comunidades de regantes, de sus estatutos y de su régimen concesional tiene caracteres y especificidades propias, pero no regladas. La STSJ de Andalucía de 11 de diciembre de 2000 analiza el desarrollo de estos procedimientos, y así considera que la declaración de interés nacional de una zona regable, *"lo que hace no es sino delimitar una zona para su transformación en regadío por razones de interés general, pero en modo alguno otorga una concesión de uso de dominio público hidráulico"*, y así el para el Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de marzo de 1997 (RJ 1997,2366), el RD de declaración de zona *"no incorpora propiamente un contenido normativo que se integre en el ordenamiento jurídico, con establecimiento de derechos y obligaciones, sino que supone una decisión gubernativa (ex art. 49 LRDA), acordando una de las actuaciones previstas en el art. 5 de dicha Ley, que incluye el cómputo de obras y trabajos necesario para que pueda hacerse la declaración de puesta en riego de las distintas unidades de explotación (art. 119 LRDA), el establecimiento y conservación de éstos y su atribución a los beneficiarios"*.

Las actuaciones expropiatorias, derivadas del régimen jurídico de la LRDA<sup>166</sup>, llevadas a cabo por la Administración del

165 El art. 49.2 LRDA, hace referencia a obras de competencia de otros departamentos ministeriales distintas de Agricultura.

166 En algunas CCAA, como Andalucía o Extremadura, se han desarrollado regímenes con especificidades propias.

Estado, tras el traspaso de competencias, se han desarrollado por las administraciones autonómicas competentes, y es numerosa la jurisprudencia sobre las mismas. La calificación de las tierras no *"genera derechos adquiridos, pues el fin de la reforma que dispone la ley, sin perjuicio de que en cada caso se deben respetar los derechos de los particulares es, no el beneficio de éstos, y si el uso del suelo conforme a su naturaleza y con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional"* (STS de 19 de diciembre de 1995). Así el TS entre otras cuestiones ha resuelto en torno a modificaciones en la calificación, a la exceptuación de terrenos en riego, prescripciones, justiprecios e intereses entre otras en Sentencias de 20 de noviembre de 1985, de 29 de mayo de 1990, de 19 de diciembre de 1995, de 23 de marzo de 1995, de 12 de julio de 1999 y de 16 de mayo de 2001.

La finalidad de la Ley de crear explotaciones viables se desarrolla en la misma mediante la adjudicación o concesión de lotes de tierra regable proveniente de las expropiaciones previamente realizadas, y entre otras cuestiones objeto de litigio los han sido los procedimientos de adjudicación, de valoración de lotes (importes que deben amortizar los adjudicatarios en régimen de acceso diferido a la propiedad), o la prescripción del derecho de reintegro (STS de 18 de abril de 1997, y STS de 1 de febrero de 1999).

La Ley contiene un régimen económico de las obras y actuaciones para la transformación en regadío de la zona, en la que se distinguen las obras hidráulicas competencia de la Administración hidráulica y las obras hidráulicas competencia de las administraciones agrarias (la Ley se refiere al Ministerio de Agricultura).

Las primeras son las obras competencia de la Administración hidráulica, y se someten en la actualidad al régimen económico financiero de la Ley de Aguas (repercutiéndose las amortizaciones legales a los usuarios a través de las tarifas y cánones

de riego que recauda la comunidad de regantes en la que están integrados), y al igual que el resto se determinan en el Plan Coordinado de Obras. El art. 66 LRDA asigna el proyecto y ejecución de las mismas al Ministerio de Obras Públicas (hoy Ministerio de Medio Ambiente), y presenta un listado de tipos de obras que puedan recibir esta clasificación, entre las que se encuentran las grandes vías de comunicación, los diques de defensa, las redes de desagües y acequias principales (con caudales superiores al necesario para el riego de 250 hectáreas)<sup>167</sup> y *"en general las que le atribuya la legislación de obras públicas y de obras hidráulicas"*.

Las obras de la Administración agraria en las zonas de actuación se clasifican en cuatro grupos. Las obras de interés general (art. 62 LRDA) las constituyen las que benefician las condiciones de toda la zona, y son amortizadas íntegramente por la Administración. Las obras de interés común, con un régimen económico y un plan de amortizaciones que se repercuten directamente a los beneficiarios<sup>168</sup>, son las que se realizan en zonas cuya transformación ha sido declarada de interés nacional, y no les corresponde la calificación de interés general, y lo son en todo caso las obras de la red secundaria de riegos y desagües que afecten a superficies inferiores a 250 hectáreas. Las obras de interés agrícola privado corresponden a aquellas obras de acondicionamiento necesarias en las explotaciones de las zonas de interés nacional para el riego y drenaje de las mismas, y cuentan con subvenciones del 30%, y unas condiciones variables para la amortización del resto, equivalentes a la establecida para las obras de interés común. Las obras complementarias son obras no directamente relacionadas con la transformación de la zona, pero que contribuyen al des-

167 Este criterio cuantitativo ha quedado obsoleto, y no se aplica en ningún caso como criterio delimitador de competencias entre la Administración agraria e hidráulica.

168 Se subvencionan en un 40 %, y el resto se amortiza directamente al Instituto con o sin intereses, y en un plazo de cinco años o más, en función de la consideración o no del agricultor como modesto propietario.

arrollo económico y social, y realizadas directamente por la Administración, se benefician de un 20% de subvención<sup>169</sup>.

Las actuaciones de concentración parcelaria constituyen otro de los pilares de la reforma de las estructuras agrarias, y de la promoción de explotaciones viables, que se desarrolla íntegramente en la Ley, y ello porque afecta a derechos individuales, como es el derecho de propiedad, aunque no ha sido adaptada al nuevo marco constitucional. En esta materia el desarrollo legislativo autonómico ha sido mayor, aunque en CCAA como Aragón, no ha sido desplazado este texto normativo, a excepción de la referencia a las concentraciones privadas, desarrollado en la Ley 14/1992, de Patrimonio Agrario de Aragón. No es objeto de este trabajo profundizar en esta materia, a pesar de su gran importancia para el sector agrario<sup>170</sup>.

La LRDA contiene un importante elenco de instrumentos jurídicos, que mediante la declaración legal correspondiente, permiten la intervención de la Administración en la mejora de las infraestructuras agrarias. Las obras ejecutadas en el marco de esta Ley son ejecutadas por la Administración pública, y ello supone que en todos los casos las mismas son entregadas a los usuarios, integrados en comunidades de regantes, a los propios ayuntamientos, o a otras entidades. En esta materia constituyen cuestiones litigiosas la propia entrega, las condiciones o las tipologías de las obras realizadas<sup>171</sup>.

---

169 En relación con estas tipologías de obras, la STS de 27 de mayo de 2003, RJ 5006/2003, resuelve conflictos planteados en la liquidación de una zona interés nacional, en torno a la prescripción (a los cinco años) de la liquidación del crédito, y en concreto de los *dies a quo* para su determinación, que establece no a partir de la declaración de la puesta en riego de la zona, sino de la liquidación definitiva, pues hasta dicho momento, no hay certeza respecto a la cuantificación de la deuda. La Administración demandada lo fue la autonómica, pues la gestión de las zonas regables de interés nacional es competencia de las CCAA.

170 Ver a modo de referencia STSJ Murcia de 12/5/2000 derivado de un recurso al Acuerdo de Concentración Parcelaria.

171 La STS de 23 de julio de 2003, RJ 5978/2003, resuelve un recurso planteado en una zona declarada de concentración parcelaria, en la que los beneficiarios rechazan la

### 7.4.3. LEY 19/1995 DE MODERNIZACIÓN DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS

El programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción (*vid supra* 7.3.2) hace referencia a esta Ley, en especial en lo que supone de aplicación de las medidas de modernización de explotaciones y de incorporación de jóvenes a la agricultura.

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias responde al mandato constitucional contenido en el artículo 130.1 de la Constitución, en el que se determina que los poderes públicos atenderán la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, y en particular, de la agricultura, ganadería, pesca y artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.

La intervención legislativa estatal en materia de modernización de las explotaciones agrarias se justifica en virtud de las competencias que le corresponden para la regulación de las bases o medidas que requieran la ordenación y la coordinación de la planificación general de la economía.

Interesa destacar el régimen de la financiación de las ayudas, que se limita a establecer un principio general, quedando al arbitrio de cada Comunidad Autónoma determinar el volumen y la distribución de los recursos entre unos y otros tipos de ayudas. Este criterio es plenamente acorde con el reparto de las competencias, y prevé la participación estatal en la financiación de las ayudas establecidas por las CCAA, mediante la técnica de los "convenios de colaboración"<sup>172</sup>.

---

entrega de las obras ejecutadas por la Administración competente autonómica, en base a omisión de obras, que no admite el Tribunal por no haber sido previstas en el proyecto correspondiente, y por no haber sido probados los defectos de diseño o ejecución.

172 Así el art. 22 de la Ley establece: "Las ayudas a que se refiere esta Ley podrán ser financiadas por la Administración General del Estado y por las de las Comunidades

La persistencia de muchos de los problemas estructurales, entre los que se encuentran gran cantidad de explotaciones de escasa dimensión física y económica en todo el Estado Español, y la necesidad de adaptar el sector a las nuevas condiciones del mercado internacional y a los nuevos conceptos sobre multifuncionalidad de la agricultura, son los argumentos que la Ley utiliza para justificar una planificación en común para todo el territorio español de la medida de inversiones de explotaciones, ligadas al cada vez más necesario incremento del número de explotaciones eficaces y competitivas. Se considera que el carácter plurirregional del programa, facilita la mejora de las estructuras de producción sin desequilibrios territoriales y la cohesión económica y social del medio rural en las diferentes regiones españolas.

La instalación de jóvenes dedicados a la agricultura es una medida prioritaria de ámbito nacional, mediante la que se pretende que nuevos agricultores profesionales se instalen en explotaciones viables eficaces y competitivas, es decir, en el entorno de las explotaciones prioritarias contenidas en la citada Ley, primando el relevo generacional y el rejuvenecimiento de un sector muy envejecido<sup>173</sup>.

La Ley propone una serie de disposiciones generales que, partiendo de la explotación familiar y del agricultor profesional,

---

Autónomas. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración para la cofinanciación de dichas ayudas, con arreglo a lo establecido en el art. 6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común."

173 Ver preámbulo de la Ley. La evolución seguida por la agricultura y el medio rural en los últimos años hace necesario considerar las estructuras de producción agraria en el contexto económico y social de las zonas rurales. Este hecho se particulariza en la diversidad geográfica de las distintas zonas que determinan características específicas, pudiéndose resumir todas ellas en: una deficiente estructura de producciones y un envejecimiento de la población que dificulta la adopción de nuevas tecnologías. La progresiva liberalización de los productos agrarios en el ámbito mundial hace que sean muy sensibles las explotaciones con deficiencias estructurales, siendo necesario favorecer la evolución homogénea de éstas, de forma que se evite la posible distorsión de la competencia.

tienen por objeto la aplicación de típicas medidas de fomento y modernización, entre las que se encuentran las de inversiones en explotaciones agrarias e instalación de jóvenes agricultores.

Se utiliza como referencia básica en este proceso de modernización, el concepto de explotación prioritaria, ya sea de carácter familiar o asociado, definido por una serie de criterios ligados al titular que, asegurando la viabilidad económica de la explotación, justifican la concesión preferente de apoyos públicos, ayudas públicas y beneficios fiscales a favor de sus explotaciones. También a favor de los agricultores jóvenes se regulan este tipo de incentivos.

Los conceptos de agricultor profesional y agricultor a título principal, se fijan en relación a la procedencia de sus rentas y al tiempo dedicado a actividades agrarias u otras complementarias, y son determinantes para que las explotaciones agrarias tengan la consideración de prioritarias. La condición de agricultor a título principal (procede de la normativa comunitaria, Reglamento CEE 2328/91 del Consejo) es tenida en consideración para la concesión de ayudas a la primera instalación de agricultores jóvenes y a determinadas entidades asociativas.

El régimen de las unidades mínimas de cultivo, dirigido a impedir el fraccionamiento excesivo de fincas rústicas<sup>174</sup> se modifica fundamentalmente, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la determinación de la extensión de la unidad mínima de cultivo. Se establece la nulidad de los actos o negocios jurídicos en cuya virtud se produzca la división o segregación de una finca rústica cuando dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo y se constituye un derecho de retracto legal en favor de titulares de explotaciones prioritarias.

---

174 Anteriormente, este régimen se hallaba incluido en el Título III del Libro segundo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero.

Otras disposiciones imponen ciertos límites al contenido y ejercicio de las facultades dominicales y derechos patrimoniales sobre tierras dedicadas a la agricultura, deducibles de su función social, tal como prevé el artículo 33.2 de la Constitución, límites tanto más justificados en cuanto que sirven al objetivo de modernización del sector agrario<sup>175</sup>. Se modifica el régimen de los contratos de arrendamientos rústicos, reduciendo su duración, con lo que pretende una mayor movilidad de la tierra, pero incentivando su mayor duración.

La Ley determina los preceptos que tienen carácter de legislación básica, y los preceptos que son de aplicación plena, dejando a salvo las normas de Derecho civil, foral o especial.

#### **7.4.3.1. Real Decreto 613/2001 para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias**

La modernización de las explotaciones agrarias es un elemento clave para sostener y elevar la capacidad de competir en los mercados, conservar el medio ambiente y mejorar las condiciones de vida y trabajo de los agricultores. Estos objetivos, plasmados en la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, han de alcanzarse en el marco de la política europea sobre mejora de las estructuras agrarias, es decir, del Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos, y del Reglamento (CE) 1750/1999, de la Comisión, de 23 de julio, por el que se establecen disposiciones de aplicación del anterior.

Con anterioridad a la regulación actual estuvo vigente el RD 204/1996 sobre mejoras estructurales y modernización de las explo-

<sup>175</sup> Ver idem. nota 170.

taciones agrarias, que sustituyó a su vez al RD 1887/1991<sup>176</sup> sobre mejora de las estructuras agrarias, con objetivos similares.

El régimen de fomento de modernización de las explotaciones agrarias se regula hoy en el Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, modificado por el RD 499/2003, de 2 de mayo, y por el RD 1650/2004, de 9 de julio. Este último mejora el régimen de ayudas a la instalación de jóvenes agricultores tras la modificación del Reglamento 1257/1999 del Consejo por el Reglamento 1783/2003 (*vid supra* 6.1.4), que prioriza las ayudas a los agricultores jóvenes a fin de facilitar su instalación y el ajuste estructural de sus explotaciones, incrementando la ayuda con estos fines.

De acuerdo con su art. 1 *"con el fin de contribuir al desarrollo rural se establece un régimen de ayudas para la modernización de las explotaciones agrarias conforme al Reglamento (CE) 1257/1999, del Consejo, de 17 de mayo, y la Ley 19/1995, de 4 de julio"*.

El acceso a estas ayudas exige *"cumplir las normas mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar de los animales, de conformidad con la normativa comunitaria y nacional y con los programas plurirregionales y de la Comunidad Autónoma de Cantabria aprobados por la Unión Europea para la mejora de las estructuras de producción"*.

Entre sus objetivos se hace referencia a *"la adaptación de las explotaciones con vistas a reducir los costes de producción, ahorrar energía o agua, o la incorporación de nuevas tecnologías, incluidas las de informatización y telemática"*.

El acceso a estas ayudas incluye entre sus requisitos (art. 4) la condición de agricultor profesional, pero el art. 17.3 exime de este requisito a las *"ayudas para agricultores que, no reuniendo los*

---

176 *Vid supra* 4.3.3.2.1, en relación con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la C.A. Cantabria.

*requisitos señalados en el artículo 4, realicen inversiones en su explotación para la mejora del regadío. Las ayudas deberán destinarse exclusivamente a inversiones que tengan entre sus objetivos el uso más eficiente del agua de riego”.*

Se contempla la denegación de las ayudas cuando éstas “*ten- gan por efecto incrementar la producción en la explotación de produc- tos que carezcan de salidas normales al mercado*”<sup>177</sup>.

Tiene interés la referencia explícita del Real Decreto a la dis- tribución anual que el MAPA debe realizar del volumen máximo de ayudas entre Comunidades Autónomas, en cumplimiento de la doctrina del TC en esta materia a la que se ha hecho referen- cia *supra* 4.3.3.2<sup>178</sup>.

Este Decreto tiene una gran importancia y repercusión en todo lo referente a la mejora y modernización de los regadíos, y en su creación, ya que canaliza todas las medidas de fomento diri- gidas a la explotación agraria, usuaria final de los aprovechamien- tos agrarios del agua. Cualquier política de aguas dirigida al logro de una mayor eficiencia en su uso, tanto de carácter cuantitativo, como dirigida a evitar procesos de contaminación difusa (véanse las medidas para reducir la contaminación por nitratos) debe estar orientada a la modernización de los métodos de riego en parcela.

---

177 Esta redacción es consecuencia de la modificación introducida por el RD 499/2003.

178 Art. 19 del RD 613/2001: “El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, consultadas las Comunidades Autónomas, de conformidad con los recursos económicos consignados en el Programa Operativo de mejora de estructuras y de los sistemas de pro- ducción agrarios en las regiones de objetivo nº 1 de España, el Programa Operativo Inte- grado de Cantabria y el Programa de Desarrollo Rural para la mejora de estructuras de pro- ducción en regiones situadas fuera de objetivo nº 1 de España, aprobados por la Comisión de la UE para el período 2000-2006, y sus posibles modificaciones, realizará anualmente la distribución inicial del volumen máximo de ayudas entre Comunidades Autónomas, así como las posteriores redistribuciones, cuando estas procedan, para una mejor ejecución financiera de los citados programas”.

#### 7.4.3.2. Reflexiones en torno a la modernización

La modernización de los regadíos, exige trabajar a tres niveles claramente diferenciados, pero en todo caso interdependientes. Las inversiones en regulación hidráulica son necesarias para mejorar la disponibilidad en regadíos infradotados, en las que las administraciones deben tener el mayor protagonismo, y que en todo caso deben responder a una previa planificación por parte de la Administración hidráulica. En este primer nivel de inversiones además de las regulaciones hidráulicas debemos incluir la modernización de los grandes sistemas de canalización y de distribución del agua, sometidos al régimen establecido por la Administración hidráulica. El segundo nivel de infraestructuras se corresponde con aquéllas que sean de titularidad de las comunidades de regantes o de usuarios, pero que tienen un carácter de interés público. En estos dos niveles pueden actuar las administraciones públicas sin limitaciones derivadas del régimen de libre competencia de mercado.

Por último, un último nivel de actuaciones en los regadíos, ya existentes o de nueva creación, afectan al usuario final, al regante, por lo que nos encontramos bajo los dominios de una explotación o propiedad agraria. La modernización de un regadío exige de medidas e inversiones al menos en estos dos últimos niveles, por lo que es imprescindible, una planificación conjunta, y unas medidas de fomento que resulten realmente eficaces.

Sin un equipamiento de riego en parcela adecuado a las condiciones del suelo, sin un sistema que permita controlar las dosis de riego ajustadas a las necesidades de los cultivos, y sin un control riguroso del abonado y de los tratamientos químicos, las inversiones en infraestructuras hidráulicas, ya sean de titularidad de la Administración o de las comunidades de regantes, difícilmente pueden lograr los objetivos propuestos.

Las medidas de fomento para la modernización de explotaciones agrarias establecen unos objetivos definidos tanto en el

Real Decreto 613/2001, como en la Ley de modernización de explotaciones agrarias, pero la problemática relacionada con el uso eficaz del agua, y de una adecuada gestión de la misma, trasciende al marco de la explotación individualmente considerada, por lo que su régimen debería presentar objetivos y modulaciones al margen de las mismas. Estas medidas específicas destinadas a la modernización de los regadíos, deberían acompañarse con un régimen legal del uso adecuado del agua en parcela, es decir, de obligaciones del usuario final del agua.

## 7.5. RÉGIMEN AUTONÓMICO DE ESTRUCTURAS AGRARIAS Y REGADÍOS

### 7.5.1. RÉGIMEN GENERAL

La Constitución de 1978 determina la aparición del llamado "Estado de las Autonomías", y supone un cambio sustantivo en las competencias de las diferentes Administraciones Públicas. La materia de regadíos, tal como se ha detallado con anterioridad, se transfiere a las CCAA, incluyéndose en la misma las actividades y medios del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), que asumen de este modo las competencias en materia de reforma y desarrollo agrario de modo generalizado.

A partir de los correspondientes traspasos competenciales se produce el surgimiento de normativa autonómica en esta materia, dando lugar a una diversificación de las normas reguladoras de los diferentes tipos de regadío, de cuestiones que afectan al régimen de la propiedad en los mismos, y de los instrumentos aplicables a la mejora de las estructuras agrarias.

La transferencia a las CCAA de los regadíos, tuvo lugar con los Reales Decretos sobre traspasos en materia de reforma y desarrollo agrario, y como relata Pérez Pérez<sup>179</sup>, con los Reales Decretos que regulaban las de obras hidráulicas, disponiéndose en los

<sup>179</sup> Pérez Pérez, Emilio, *Estudios jurídicos sobre regadíos*, pág. 159.

mismos que "en todo caso, los regadíos deberán cumplir las normas básicas de las Administración del Estado sobre la adopción de sistemas de riego y las orientaciones productivas que deban fomentarse en el marco de la planificación general de los regadíos, la ordenación general de la economía y la regulación de los recursos básicos de la economía nacional". En todo caso, y de acuerdo con lo ya expuesto, las transferencias en regadíos se ajustan a la distribución de competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y que en parte tiene su plasmación en el actual Texto Refundido de la Ley de Aguas, tras su adaptación a los criterios del Tribunal Constitucional.

La capacidad legislativa de las CCAA está determinada en la actualidad por la intervención estatal en materias agrarias (al margen de las competencias de la Administración hidráulica), tal como se ha detallado *supra*. Esta intervención, en un principio de carácter general, y justificada en el principio de coordinación general de la economía, mediante normas estatales de carácter básico, ha dado lugar a una homogeneización normativa de las CCAA en algunas áreas. Especialmente es significativa en los Acuerdos autonómicos en desarrollo del Plan Nacional de Regadíos, que tal como veremos presentan una casi absoluta uniformidad.

La otra gran área en la que se manifiesta el carácter expansivo de la normativa estatal, la constituye la política de fomento del desarrollo rural, especialmente en relación con programas horizontales de alcance estatal, como los aplicables a la mejora de las estructuras de producción, y que determinan la financiación y las condiciones de las medidas de fomento aplicables a los regadíos. Las medidas para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, obtienen financiación comunitaria a través de los referidos planes horizontales de ámbito estatal, y por otra parte las condiciones para su desarrollo se contienen en el ya comentado RD 613/2001, por lo que las CCAA en esta materia, están limitadas a una priorización o selección de las medidas previamente establecidas. El desarrollo nor-

mativo autonómico reduce su alcance, y se limita fundamentalmente a la regulación de los procedimientos administrativos y de la concesión de las ayudas previstas.

### 7.5.2. ACUERDOS AUTONÓMICOS EN DESARROLLO DEL PNR

Tras la elaboración del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008 (en lo sucesivo PNR), resultaba necesario definir un acuerdo político básico entre la Administración General del Estado y cada una de las CCAA, que hiciera operativas las actuaciones contempladas en el PNR en cada una de las CCAA, dada la distribución competencial existente en esta materia y ampliamente comentada.

Por ello se han firmado los correspondientes Acuerdos<sup>180</sup> de desarrollo del Plan Nacional de Regadíos con contenidos muy similares con cada una de las CCAA, y con diferencias relativas a su inclusión o no en zonas de Objetivo 1 de la Comunidad Europea, y en otras especificidades de su régimen jurídico, si bien dado el modelo establecido, cada Administración actúa de acuerdo con sus instrumentos normativos en vigor<sup>181</sup>.

Estos acuerdos se basan en los siguientes principios:

— La aceptación por cada una de las CCAA firmantes del marco global financiero del PNR y el atribuido a la Comunidad Autónoma y, consecuentemente, los mecanismos o sistemas de cofinanciación del mismo a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas hasta un total de 3.017.267.077,76 euros al 31 de diciembre del 2008 para todo el PNR, todo ello sin perjuicio de su revisión a fecha 31 de diciembre del año 2003.

180 Así, y a modo de ejemplo, por Resolución de 13 de mayo de 2002, de la Subsecretaría, se da publicidad al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008.

181 En algunos casos las CCAA han homologado la cuantía de las ayudas.

— Las Sociedades Estatales de Infraestructuras Agrarias<sup>182</sup> (SEIASAs), se constituyen en un instrumento complementario al que ya tiene la Comunidad Autónoma para promover y agilizar las obras de mejora y consolidación de regadíos de manera coordinada con la Administración autonómica.

— Las actuaciones estatales de transformación en regadío o de consolidación y mejora, a ejecutar y financiar por el Estado, exigen la declaración de interés general por parte del Gobierno de la Nación, dado el ámbito competencial de esta materia. Lo será a instancias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, previo acuerdo con la Comunidad Autónoma y siempre que tales obras se encuentren recogidas en el Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008.

— Son de aplicación para el desarrollo de los programas de actuación, al margen de la sociedad referida, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, a nivel nacional, y la normativa legal autonómica vigente en esta materia, en relación con cada Comunidad Autónoma.

— La cofinanciación de las obras del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008, por parte del MAPA y de la Comunidad Autónoma, lo será dentro del Programa de Desarrollo Rural, para la mejora de estructuras de producción, en regiones situadas fuera de objetivo número 1 de España, o del Programa Operativo Horizontal de Mejora de Estructuras, en las regiones de Objetivo

---

182 “Las obras declaradas de interés general se comenzarán a ejecutar de manera inmediata siguiendo las prioridades establecidas por las Administraciones Públicas competentes de acuerdo con las respectivas Comunidades de Regantes o Usuarios. Antes del inicio de cada actuación, la SEIASA competente firmará un convenio con los usuarios destinatarios de las infraestructuras y, en su caso, con otras Administraciones Públicas interesadas, en el que se especificará el régimen de financiación y de los retornos de la UE imputables”. Sorprende cómo se evita de esta manera la regulación normativa de un régimen económico de un plan de modernización de regadíos de gran trascendencia, tanto por el número de actuaciones previstas, como de la inversión asignada, y la indefensión que esta vía de Convenio puede suponer para los beneficiarios. No conozco precedentes normativos con la trascendencia del que se expone.

número 1, propuestos a la UE por el Reino de España, según la inclusión de la Comunidad Autónoma en una u otra zona.

Cada Acuerdo Marco relaciona, en un anejo al documento, los programas de actuaciones, previstos en el PNR, y la Comunidad Autónoma acepta el citado Plan<sup>183</sup>. Se acuerda, también con carácter general la revisión consensuada del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008, a fecha 31 de diciembre del año 2003<sup>184</sup>, de acuerdo con el desarrollo efectivo de las actuaciones previstas, las disponibilidades financieras, y posibles necesidades sobrevenidas.

Otros contenidos genéricamente incluidos en estos Acuerdos Marco son:

— Para el análisis y seguimiento del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008 y de lo pactado en cada uno de los Acuerdos, las Administraciones afectadas convienen promover la creación de un Consejo Interterritorial para la Gestión del Plan Nacional de Regadíos, presidido por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación y compuesto por representantes de las Comunidades Autónomas firmantes y por representantes sectoriales, y que garantizará el seguimiento puntual de la ejecución por todas las Administraciones Públicas y resolverá cualesquiera cuestiones o incidencias que se puedan plantear respecto de su correcta y eficiente ejecución a lo largo de su periodo de vigencia.

— Para el desarrollo de las actuaciones del PNR-Horizonte 2008 se suscribirá un Convenio específico entre las Administraciones firmantes para el desarrollo de las actuaciones del PNR en la Comunidad Autónoma. En dicho Convenio se deberá regular el marco financiero derivado de la distribución general de actuaciones que en aplicación del PNR se decida por las partes. Asimismo dicho Convenio establecerá los mecanismos y normas, tanto

183 En unos casos la firma del Acuerdo Marco fue posterior a la aprobación del PNR, y en otros anterior.

184 Durante el año 2004 no ha tenido lugar la revisión de estos Acuerdos Marco.

de la Administración General del Estado como de la Comunidad Autónoma que sean de aplicación a la ejecución de los distintos programas de actuaciones propuestos en el PNR<sup>185</sup>.

— La dirección y coordinación administrativa de las obras<sup>186</sup> y actuaciones contempladas en el Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008, por parte de la Administración General del Estado, será ejercida por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de la Dirección General de Desarrollo Rural, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón dentro de su ámbito territorial.

Los problemas que plantean estos acuerdos derivan de la falta de competencia del Estado, no ya para la planificación de los regadíos, o para el establecimiento de un marco económico-financiero, sino para la asunción del desarrollo y ejecución de actuaciones cuya competencia exclusiva corresponde a las CCAA. La única posibilidad de excepción a este régimen lo constituyen las obras públicas de interés general, vía que exige una justificación caso por caso, y que en el PNR y en estos acuerdos se presenta como un marco genérico de actuación.

#### 7.5.2.1. Otros Acuerdos complementarios

Adicional y complementariamente a las previsiones del PNR, es necesario recoger dentro de la planificación general aquellas actuaciones singulares que por razones de especificidades territoriales aconsejen establecer los mecanismos de apoyo técnicos y

---

185 A finales del año 2004 no han sido firmados estos Convenios, y existe un vacío legal, sobre la normativa aplicable a alguna de las actuaciones. A título de ejemplo, las obras de regadíos sociales, no tienen desarrollo normativo estatal, ni tampoco se les ha aplicado en estas zonas lo establecido en la LRDA para creación de zonas regables.

186 Tiene difícil justificación la actuación directa de la Administración General del Estado en obras de regadíos, competencia de las CCAA de modo sistemático y generalizado, a pesar de la aceptación de las CCAA por vía de Convenios, que por otra parte, en caso de rechazo hubiera supuesto la pérdida de la financiación estatal.

financieros de la Administración General del Estado a la ejecución de determinados proyectos concretos materia de regadíos. Sin perjuicio de otras actuaciones que en el futuro puedan establecerse, actualmente se han formalizado distintos acuerdos de referencia<sup>187</sup>.

---

187 Los acuerdos formalizados adicionales al PNR:

a) Protocolo de intenciones entre el MAPA y la Consejería de Agricultura, Comercio e Industria del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para la realización de obras de regadío y optimización de recursos hídricos. En el mes de abril del año 1999 se firma el antecitado Protocolo con una duración límite del 31 de diciembre del año 2012. La Ley 30/98, de 29 de julio, de Régimen Especial de las Islas Baleares, reconoce la existencia del hecho insular, y que éste debe ser atendido al formular políticas concretas con objeto de tratar de compensar económicamente el desequilibrio que puede generar la insularidad. Este Protocolo tiene carácter complementario al Plan Nacional de Regadíos en las Islas Baleares, reconociéndose en él, la especificidad de los problemas hídricos de esa Comunidad Autónoma, previéndose en éste una serie de inversiones adicionales con un horizonte temporal más amplio que permita paliar eficazmente los mismos.

b) Protocolo de intenciones entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Canarias para la realización de las obras de regadíos y optimización de recursos hídricos en la Comunidad Autónoma de Canarias. En el mes de enero de 2000, se firma el Protocolo con una duración hasta el 31 de diciembre de 2012. La Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, reconoce el hecho insular canario que la convierte en región ultra periférica de la Unión Europea, por lo que debe ser compensada a través de políticas específicas y suficientes.

Este Protocolo tiene carácter complementario al PNR en las Islas Canarias, reconociendo éste la especificidad de los problemas hídricos en el archipiélago, estableciéndose un compromiso de acuerdo para elaborar uno o varios planes plurianuales de inversiones a ejecutar en el horizonte señalado.

c) La consideración de los principios de cohesión y equidad dentro de la planificación de regadíos, aconseja introducir una serie de actuaciones que bajo una misma denominación se desarrollan en el territorio de dos Comunidades Autónomas colindantes, como es el caso de País Vasco y Castilla y León. En definitiva, se trata de reducir la diferencia de renta, calidad de vida y vertebración territorial, entre zonas rurales colindantes, en explotaciones con base territorial en las dos precitadas CC.AA. que, además, presentan una elevada aceptación entre los agricultores afectados, y que trata de mantener el equilibrio entre los distintos grupos de agricultores para que no exista una discriminación por razón de situación de residencia.

### 7.5.2.2. Planificación autonómica

Al margen de la aprobación de un Plan Nacional de Regadíos de ámbito nacional, es incuestionable la competencia autonómica para elaborar Planes en su ámbito competencial, lo que abarca sin lugar a dudas la planificación de los regadíos en su territorio.

Al margen de documentos técnicos o informativos redactados por la mayor parte de CCAA sólo puede hacerse referencia a dos CCAA que han legislado sobre Planes de regadíos, el País Vasco y Navarra.

La especial organización administrativa de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, supone la existencia de competencias que se desarrollan a través de las Diputaciones Forales de los distintos Territorios Históricos, como es el caso de la Diputación Foral de Álava, en temas de regadíos, que cuenta con un Plan de Regadíos redactado por su Departamento de Agricultura, y en la que las ayudas e inversiones en regadíos están reguladas mediante el Decreto Foral 705/1992, de 6 de octubre, y Decreto Foral 29/1994, de 15 de marzo, estableciéndose estas ayudas para el desarrollo de infraestructuras, directamente ligadas a la actividad agraria prevista en el artículo 20 del Reglamento CEE 2328/91<sup>188</sup>.

Navarra aprueba con carácter legal un Plan de regadíos de su Comunidad. La Ley Foral 7/1999, de 16 de marzo, de actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral, relaciona las actuaciones y obras en regadíos (modificables por Decreto) contempladas en el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra<sup>189</sup>, y contiene las deter-

188 Por ello se introducen en el marco del PNR las actuaciones en tres zonas regables, cuyas obras de mejora y consolidación de regadíos, fueron declaradas de interés general en el artículo 78 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre.

189 La Comisión de Agricultura, Ganadería y Montes del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 1998, aprobó el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra.

minaciones precisas para declarar las mismas de utilidad pública o interés social, y para preservar, con carácter general, las zonas regables como suelo no urbanizable, sin perjuicio de permitir excepciones por razones justificadas de interés público.

En esta Ley se incluyen actuaciones y obras de modernización y mejora de los regadíos existentes, y de creación de nuevos regadíos.

### 7.5.3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Las normas autonómicas en materia de reforma y desarrollo agrario, e infraestructuras agrarias, en lo relacionado con los regadíos, y específicamente en lo relacionado con el riego, podemos agruparlas de acuerdo con su finalidad.

De este modo en primer lugar, y tras el análisis de la normativa relacionada con la planificación tanto estatal como autonómica de los regadíos, se hace referencia en este epígrafe a las normas autonómicas de carácter agrario general y de desarrollo rural, a las de reforma y desarrollo agrario, a las normas sobre mejora y modernización de las infraestructuras generales de riego, a las normas sobre mejora y modernización de explotaciones agrarias de regadío, y a las normas sobre el uso del agua riego.

Esta clasificación pretende hacer referencia en primer lugar a la regulación y a la ordenación del sector agrario y de los regadíos tanto en lo relacionado con el desarrollo rural, como con los aspectos estructurales y de reforma y desarrollo agrario; son pues normas de carácter general. En segundo lugar se analizan normas que pueden clasificarse como de fomento agrario de los regadíos, y por último, se hace referencia a una cuestión carente de una sistemática legislativa, como es la referente a las norma sobre aprovechamientos y uso del agua de riego.

No se pretende realizar una recopilación exhaustiva de todas las normas autonómicas en estas materias, sino obtener una visión

general de la regulación autonómica, que nos permita profundizar en el régimen jurídico del sector de los regadíos. Por otra parte dado que no existen compartimentos estancos en esta materia, esta clasificación se ha realizado exclusivamente para facilitar y sistematizar el estado de la legislación autonómica actual.

Dado que la regulación existente en Aragón se trata con mayor detalle, no se hace referencia a ella en este apartado.

### 7.5.3.1. Legislación Agraria General y de Desarrollo Rural

El desarrollo rural en España ha sido un concepto genérico, que ha adquirido caracteres propios a partir de la integración de España en la UE, que ha desarrollado políticas agrarias ligadas al mismo, que exigen la aprobación de programas. En España se ha optado por la aprobación de programas horizontales (de aplicación estatal), y autonómicos, diferenciándose los territorios clasificados como objetivo nº1 y el resto (ver apartado 7.3).

Independientemente de la tramitación estatal de los programas autonómicos de Desarrollo Rural, aprobados por la UE, algunas CCAA (Cantabria<sup>190</sup>, Castilla la Mancha<sup>191</sup>, Cataluña<sup>192</sup>, La

---

190 La Ley 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario, introduce dos instrumentos técnicos en favor de la ordenación y coordinación de la política agraria de la Comunidad: las Funciones de interés General Comunitario y las Directrices. Mediante las primeras, se concreta la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de las funciones declaradas de interés general. Las Directrices regulan las relaciones interadministrativas pertinentes a los criterios de ordenación territorial del suelo rústico

Las medidas de fomento se centran principalmente en la modernización de las explotaciones agrarias, en base a sus distintas calificaciones (preferentes, prioritarias...). La Ley dedica un título a "la actuación pública en materia de ordenación territorial del suelo rústico y de la propiedad agraria", en el que presta una especial atención a la figura de la concentración parcelaria. Se formula una nueva variante de concentración parcelaria por explotaciones, que toma por referencia de la actuación a los titulares de los derechos de explotación de la zona (arrendatarios, aparceros y otros) y sus respectivas explotaciones agrarias, sin perjuicio de los derechos que asisten a los propietarios de las fincas. Por último delimita un régimen de aprovechamiento de montes, de unidades mínimas de cultivo y de sanciones.

191 En Castilla la Mancha se ha aprobado recientemente la Ley 4/2004, de 18 de mayo de 2004, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural. La normativa comunita-

Rioja<sup>193</sup> y Navarra<sup>194</sup>) han legislado en esta materia, realizando un esfuerzo por sistematizar y normativizar el desarrollo de estas políticas, que pueden beneficiarse de una financiación europea. Estos cuerpos legales contienen habitualmente prescripciones agrarias de carácter general, orientadas a lograr objetivos de competitividad, modernización y rejuvenecimiento del sector.

---

ria, como siempre que se aborda la gestión del desarrollo rural constituye el punto de partida de esta legislación. De acuerdo con el preámbulo de la Ley, las pequeñas explotaciones se enfrentan al problema de la insuficiente viabilidad económica en términos de mercado, debido al desmantelamiento progresivo del proteccionismo agrario, sin embargo éstas contribuyen a la vertebración del territorio y a la protección del entorno, y por ello se potencia un modelo de explotación y de agricultor acorde con la situación actual. Se fomenta el redimensionamiento y la reestructuración de las explotaciones agrarias, tanto mediante la fijación de la unidad mínima de cultivo, como mediante la puesta en marcha de un sistema de ayudas destinado a facilitar el acceso a la propiedad rústica a los arrendatarios.

192 En Cataluña está vigente la Ley 18/2001, de 31 de diciembre, de orientación agraria. Esta Ley contiene las disposiciones generales centradas básicamente en la mejora de las condiciones en que se ejerce la actividad agraria. La Ley introduce las orientaciones para el desarrollo de las actividades productivas, con la promoción de la ocupación, la prevención de los riesgos y las actuaciones respetuosas con el medio, para conseguir una mejora de la competitividad de las explotaciones. Se potencia la valoración del factor humano mediante la formación agraria, la investigación y la transferencia de las innovaciones tecnológicas, con la potenciación del asociacionismo técnico agrario. Fija los objetivos y las medidas de refuerzo de la cadena agroalimentaria, a fin de promover la producción y la exportación de productos de calidad, e incrementar la participación de los productores en el valor añadido final.

193 En La Comunidad Autónoma de La Rioja se aprobó la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural, que establece un marco normativo referente a la planificación del desarrollo rural en el contexto de las políticas europeas.

194 La aplicación del nuevo modelo de desarrollo rural europeo justifica el establecimiento de un marco normativo que se establece por medio de la Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra. Establece como marcos de actuación estratégica, la Planificación Regional de Desarrollo Rural y la Planificación Comarcal, impulsando las entidades de desarrollo. Se crea un organismo público para el desarrollo rural con presupuesto propio, para la gestión de los Planes estratégicos, tanto el Plurianual Regional, como el Comarcal de Desarrollo Rural (Consejo Asesor de Desarrollo Rural) que integra la participación a distintos niveles: local y regional, público y privado. La Ley Foral está inspirada en una estrategia de desarrollo que parte desde abajo, y que pretende la coordinación de todos los agentes económicos y sociales, públicos y privados.

### 7.5.3.2. Legislación de reforma y desarrollo agrario

Esta materia se regula a nivel estatal en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario LRDA, comentada *supra*. Gran parte de las CCAA continúan aplicando directa y conjuntamente con la Administración del Estado la LRDA, aunque con especificidades y regulaciones propias.

En pocos casos la regulación autonómica llega a tener el alcance y la sistematización de la Ley estatal de 1973, y el interés y el contenido de estas legislaciones se centra en aquéllos aspectos en los que cada una de las CCAA considera relevantes. Se hace especial referencia a lo relacionado con los regadíos.

Andalucía ha legislado en orden a desarrollar la función social de la propiedad, y así la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria<sup>195</sup> persigue el aumento de las tierras de propiedad pública,

---

195 La reforma agraria, se menciona expresamente en el art. 12.3, número 11 del Estatuto de Autonomía, y este proceso pretende iniciarse mediante la Ley 8/1984 de 3 de julio de reforma agraria andaluza cuyo objeto es la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras, y pretende el cumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, mediante herramientas tales como la expropiación del dominio o del uso de la finca o la imposición de planes de mejora forzosa o la determinación de la exacción del impuesto sobre tierras infrautilizadas. El Decreto 402/1986, de 30 de diciembre, aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria modificado por Decreto 108/2003 de 22 de abril.

Esta Ley fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, desestimado por STC 37/1987 por considerar que no vulneraba el derecho constitucional a la propiedad. Algunos de los argumentos del TC se transcriben por lo que suponen de fundamento de estas políticas: "La Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae. No parece dudoso que, por lo que se refiere a la actividad empresarial agrícola, su ejercicio ha de quedar condicionado por las restricciones que a la libertad de explotación -o no explotación- de la tierra y por

con destino al asentamiento de agricultores modestos. Establece la elaboración de Planes comarcales de mejora en zonas de economía deprimida y regula la transformación de grandes zonas de interés general de la Comunidad Autónoma, "sin perjuicio de las competencias del poder central en esta materia" (art. 42). El art. 43.1 incluye en la transformación de las zonas regables, la creación de infraestructuras encaminadas al transporte y uso del agua en la zona transformada, y se establece el régimen jurídico de las superficies regables por el desarrollo del Plan, ya que éste afecta a toda la superficie en él incluida. Esta Ley establece un régimen jurídico de transformación de grandes zonas regables, similar al estructurado en la LRDA, de carácter obligatorio, y regula la ejecución y financiación de las mismas, y regula, como la Ley nacional, la concentración parcelaria.

En Asturias destaca en esta materia la Ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural<sup>196</sup>, cuyo objeto es

---

los deberes positivos que en relación con la misma se impongan por la Administración, de acuerdo con las Leyes, en virtud de la función social de la propiedad rústica".

La aplicación de la Ley andaluza da lugar a limitaciones concretas o específicas de la propiedad, así la STS de 28 de mayo de 1998, al recurso de apelación 5442/1992, resuelve una clausura de sondeo de pozos por el Instituto Andaluz de Reforma Agraria en una zona de interés nacional, que declaró extinguido el acto habilitante que permitió en su día la apertura de pozos durante un plazo de un año en la zona afectada, ejecutando una medida adoptada con carácter general para la zona, que estaba encaminada para proteger los acuíferos. Esta circunstancia es una muestra del alcance del marco normativo de referencia.

Respecto a la competencia autonómica a limitar el derecho a la propiedad se justifica con la siguiente argumentación: "De acuerdo con las consideraciones que acaban de exponerse, no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la «causa expropiandi» necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados."

196 En Asturias destaca en esta materia la Ley 4/1989, de 21 de julio de ordenación agraria y desarrollo rural, cuyo objeto es la mejora de las explotaciones agrarias, reordenando su base territorial. Habilita ayudas complementarias para las explotaciones con menores niveles de renta y constituye un Banco de Tierras cuyo destino es mejorar la estructura productiva agraria. Las actuaciones de la Administración autonómica derivadas de los obje-

la mejora de la estructura productiva de las explotaciones agrarias.

En Castilla la Mancha la Ley 4/2004, de 18 de mayo de 2004, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural, regula el fomento del desarrollo rural, al que se ha hecho referencia, la cooperación, las obras y mejoras territoriales, las actuaciones en materia de regadíos, y el régimen de unidades mínimas de cultivo.

En relación con la reforma y el desarrollo agrario, el régimen unificado de las obras y mejoras territoriales constituye una novedad en el panorama autonómico que interesa destacar, así tal como expresa el art. 24 *"todas las actuaciones a que se refiere el presente capítulo (cap.III del T.II) deberán estar incluidas en planes de obras, aprobados por la Consejería competente en materia de agricultura, salvo que figuren en planes de ámbito nacional o regional aprobados por los organismos competentes"*. La Ley realiza una clasificación de obras, cuyas denominaciones se corresponden con las de la LRDA (interés agrícola general, interés agrícola común, de interés agrícola privado, y complementarias), aunque desarrolla un completo régimen jurídico de las mismas, que incluye tanto una caracterización propia de las categorías señaladas, como un régimen de contratación, garantía, ejecución, financiación, conservación y entrega.

Del régimen anterior la Ley exceptúa las actuaciones relativas a la transformación, consolidación, mejora y modernización de regadíos, que se regulan en el capítulo IV (actuaciones en materia de regadíos) de un modo igualmente sistemático.

En su art. 36 distingue regadíos de iniciativa pública (zonas declaradas de interés regional de la Comunidad Autónoma, zonas declaradas de interés general de la nación, actuaciones complementarias en zonas de concentración parcelaria, actuaciones en

---

tivos señalados son: ordenación adecuada de la propiedad agraria (expropiaciones y concentración parcelaria), planes individuales de mejora forzosa, creación de un Banco de Tierras, medidas de fomento de explotaciones, y de unidades mínimas de cultivo.

zonas singulares), regadíos de iniciativa privada (nuevas transformaciones en regadío), y mejora, consolidación y modernización de regadíos existentes. La Ley establece un régimen específico aplicable a cada una de las zonas siguientes, que en todo caso deben declararse por Decreto:

- transformaciones en regadío de zonas declaradas de interés regional de la comunidad autónoma.
- transformaciones en regadío de zonas declaradas de interés general de la nación.
- actuaciones complementarias en zonas de concentración parcelaria.
- actuaciones en zonas singulares.
- mejora, consolidación y modernización de regadíos de iniciativa pública.
- realización directa por los particulares de las actuaciones de iniciativa pública.
- regadíos de iniciativa privada.

Esta Ley constituye una referencia de adaptación y actualización de la LRDA, con un alcance global y un tratamiento sistemático, de las obras y regadíos, que no ha tenido lugar en el resto de CCAA.

El procedimiento de concentración parcelaria se regula en el Decreto 215/2001, de 18 de diciembre, que establece los procedimientos reguladores de las concentraciones parcelarias de carácter privado y se desarrolla mediante Orden de 13 de marzo de 2002.

Destaca por su complejidad e integración el desarrollo legislativo en Navarra<sup>197</sup> en materia de infraestructuras agrarias y de

---

<sup>197</sup> El desarrollo legislativo en Navarra en materia de infraestructuras agrarias y de regadíos ha sido prolífico, se articula en torno a tres Leyes forales, todas ellas aprobadas

regadíos. La Ley Foral 7/1999, de actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos y la Ley Foral 1/2002, de Infraestructuras Agrícolas, constituyen la legislación vigente.

La Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas<sup>198</sup>, tiene por objeto la regulación de las actuaciones en materia de infraestructuras agrícolas, así como de las medidas administrativas de apoyo y protección necesarias, a fin de dotar a las explotaciones agrarias de Navarra de infraestructuras adecuadas desde los puntos de vista productivo y ambiental, que permitan elevar su competitividad y su integración con la agroindustria. Para ello establece como instrumentos para llevar a cabo esta política, la concentración parcelaria<sup>199</sup>, para llevar a cabo una reordenación territorial básica, las transformaciones en regadío, con el fin de controlar adecuadamente el agua como factor relevante en

---

en un marco temporal reciente, la Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural, la Ley Foral 7/1999, de actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos y la Ley Foral 1/2002, de Infraestructuras Agrícolas. El régimen jurídico desarrollado en torno a los regadíos, presenta unos caracteres muy evolucionados, habiendo integrado, instituciones existentes y nuevas, así como desarrollado un complejo sistema de medidas de fomento y de obligaciones en orden a conseguir los objetivos de racionalización y modernización, acordes con las nuevas exigencias en materia de medio ambiente, y de conservación de los recursos naturales, con especial atención al agua, y con medidas respecto al régimen jurídico de la tierra. En relación con los aprovechamientos hidráulicos establece un desarrollo normativo de elevado interés.

198 Por Ley Foral 3/2003, de 14 de febrero, se añade una nueva disposición adicional. La anterior regulación la constituía la Ley Foral 18/1994, de 9 de diciembre, de Reforma de las Infraestructuras Agrícolas y posteriormente la Ley Foral 7/1999, de 16 de marzo, de actuaciones y obras en regadíos integradas en el Plan de Regadíos de la Comunidad Foral de Navarra.

199 La concentración parcelaria, no sólo constituye un instrumento aislado de actuación, sino que se exige para el desarrollo del resto de las actuaciones señaladas en relación con los regadíos, lo que constituye una fuerte apuesta por la racionalidad de las inversiones públicas, no puesta en práctica en el resto de legislaciones autonómicas. Se desarrolla un procedimiento normal y otro abreviado.

Se fomentan las explotaciones viables, explotaciones adecuadas según la orientación productiva de la zona, y las sociedades agrarias en zonas de regadío regidas por agricultores a título principal. Se estimula la compra de tierras mediante ayudas económicas y se crea un Fondo de Tierras para apoyar la constitución de explotaciones viables.

la producción agraria y la modernización de regadíos existentes, que permita un uso racional del agua.

Se persigue la protección de las actuaciones en materia de infraestructuras agrícolas en varios frentes, mediante la creación de un régimen de unidades mínimas de cultivo más exigente, perfeccionando el régimen jurídico aplicable a las fincas afectadas por planes de transformación en regadío (para evitar procesos especulativos), y fomentando unidades de riego racionales, independientemente del número de propietarios de la unidad de riego. Se fomenta el uso eficaz del agua, tomando como referencia los consumos que, a tal efecto, establezca el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación. En relación con el Fondo de Tierras tienen especial interés las expropiaciones que pueden llevarse a cabo, cuando se trate de una transformación en regadío, respecto a los terrenos de los titulares que no estén conformes con la actuación.

Se establecen una batería de medidas para evitar prácticas posteriores contrarias a las establecidas a lo largo del proceso de transformación o mejora, así, para evitar las divisiones de las fincas de reemplazo, se establece el régimen de unidades mínimas de cultivo, y un régimen de fincas regables por transformación, para evitar su transmisión temporalmente. Con objeto de evitar la división irracional de las instalaciones en parcela se determinan unas normas de diseño, contenidas en el régimen de unidades de riego, creado *ex novo* en esta norma.

La Ley contiene un régimen sancionador, y se introduce una cláusula de condicionalidad orientada a la supresión gradual de ayudas que se tuvieran reconocidas o solicitadas a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuando se cometan faltas graves o muy graves relacionadas con la protección del medio ambiente.

Se regula un régimen de ejecución de las infraestructuras agrícolas que se vertebra a través del procedimiento de concen-

tración parcelaria, y de requisitos previos para llevarlas a cabo, y de declaración de puesta en riego, financiación y entrega de las obras.

La Ley establece un régimen de la gestión del agua, que obliga a las Comunidades de Regantes, al que se hace referencia en el epígrafe 7.5.3.5.

El Reglamento de desarrollo de la Ley Foral de Infraestructuras agrícolas se aprueba por Decreto Foral 59/2003, de 24 de marzo de 2003, y regula procedimientos específicos de la Ley. El marco normativo derivado de la Ley de infraestructuras se desarrolla mediante diversas Órdenes<sup>200</sup>.

Este panorama normativo se completa con la legislación sobre financiación agraria, que ha sido desarrollada mediante normas con rango de ley, y que afecta a las inversiones en infraestructuras agrícolas. Por Decreto Foral Legislativo 54/1998, de 16 de febrero, se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones de rango legal sobre Financiación Agraria, pero posteriormente ha sido aprobado el Decreto Foral Legislativo 150/2002, de 2 de julio.

En las transformaciones de secano a regadío se integran diferentes instituciones, concentración parcelaria, planes de transfor-

---

200 Así la Orden Foral de 28 de mayo de 2003 por la que se establecen ayudas para la constitución de sociedades agrarias en zonas de actuación en infraestructuras agrícolas para transformación o modernización de regadíos a presión que alcancen, al menos, la superficie básica de riego. Esta regulación en torno a la superficie básica de riego, resulta un instrumento novedoso y eficaz, pues permite resolver el problema de las parcelas de reducido tamaño, que perviven incluso tras el preceptivo proceso de concentración parcelaria. El principio básico lo constituye la exigencia de una superficie básica de riego, sin la que no se puede acceder al mismo. La Orden Foral de 28 de mayo de 2003 establece ayudas para el fomento de las agrupaciones de explotaciones agrarias, con la condición de que su finalidad principal sea la explotación conjunta de tierras.

El régimen concreto de financiación y de ayudas aplicable a las obras de infraestructuras de riego en parcela, se desarrolla en las Ordenes Forales de 28 de mayo de 2003 que regulan el régimen de financiación y las ayudas a las inversiones en la distribución interior, mediante redes a presión, en las zonas de actuación en infraestructuras agrícolas con transformación o mejora de regadío, en un caso para los terrenos comunales o asimilados, y en otro en parcelas de interés agrícola privado.

mación, y financiación, y se confiere a los propietarios la potestad de opción en cuanto a la integración en la zona regable; por ello la STSJ de Navarra 790/2002 de 6 de septiembre, considera que la potestad de opción debe serlo en unos determinados términos, que exigen la aprobación de un plan, que debe proporcionar la información suficiente para dotar de contenido la mencionada potestad, por lo que la ausencia de estos requisitos la considera una omisión insubsanable.

En el País Vasco en materia de estructuras agrarias se aprobó la Ley 7/1992 de 21 de diciembre que regula determinados aspectos relacionados con zonas regables, planes comarcales de mejora y planes generales de transformación. Esta Ley no establece nuevos mecanismos de actuación ni procedimientos distintos de la LRDA, pero en virtud de las competencias de la Comunidad en materia de reforma y desarrollo agrario realiza las necesarias adaptaciones a su estructura política y orgánica, en especial respecto a las declaraciones previstas en dicha Ley y a su desarrollo normativo.

Cataluña no ha legislado expresamente en materia de reforma y desarrollo agrario, pero, dado que su territorio tiene cuencas intracomunitarias, sí que ha legislado en materia de aguas y de regadíos. El Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (TRLAC), y sustituye, como derecho aplicable en Cataluña, en relación con las obras de riego que la Administración de la Generalidad promueve, financia o ejecuta, a la Ley estatal de 7 de julio de 1911, que regula el procedimiento de ejecución de construcciones hidráulicas para riegos (D.F.1<sup>a</sup>); la promoción y ejecución de riegos, constituye uno de los Títulos del Texto Refundido.

Esta Ley establece un régimen de obras hidráulicas propio, que afecta expresamente a las obras de implantación de nuevos riegos y de transformación de los existentes (art. 45). Estas infraes-

estructuras puede ejecutarlas la Administración, a favor de sus beneficiarios (principalmente comunidades de regantes), que también lo serán a los efectos de la legislación de expropiación forzosa.

Tiene un carácter novedoso el modelo alternativo de contribución económica de los beneficiarios en el coste de las obras, a la aportación porcentual sobre el presupuesto total de ejecución<sup>201</sup>, consistente en el pago de una tarifa de utilización del agua.

Otra novedad la constituye el establecimiento de una categoría de regadío prioritario, denominada «riego de soporte», que se caracteriza por su reducido consumo de agua, ya que la dotación máxima por hectárea y año no puede superar los 3.500 metros cúbicos. En estas circunstancias la contribución económica de los beneficiarios queda reducida en un 50%. Se establece una segunda categoría especial de regadíos que se abastezcan con aguas procedentes de estaciones depuradoras.

La competencia y financiación de estas infraestructuras corresponde al Departamento de Agricultura, aunque en relación con esta segunda categoría de regadíos interviene la Agencia Catalana del Agua.

Por último diseña la Ley un modelo de gestión *ad hoc* para llevar a cabo todas las actuaciones de promoción y de ejecución de riegos, tanto en lo que concierne a la construcción de canales y acequias principales como a las obras de conducción secundaria dentro de cada zona regable. Para cumplir con este objetivo

---

201 Artículo 48.1 TRLAC: «El importe de la contribución económica de los beneficiarios, sea cual sea la modalidad de aquélla, tiene que acordarse para cada caso y tiene que ser: a) El 40% del coste total de inversión, en el caso de mejora de riegos existentes; b) El 30% del coste total de inversión, en el caso de riegos de nueva implantación o de ampliación de zonas regables; c) El 30% del coste total de inversión, en el caso de obras de mejora de riegos existentes con el fin de obtener un ahorro de agua que permita poner a disposición de la Agencia Catalana del Agua los remanentes hídricos que se produzcan, para que haga la gestión; d) El 30% de los costes totales de inversión, en el caso de mejora de riegos existentes donde se lleve a cabo el procedimiento de concentración parcelaria.»

se dispone la creación de un ente de gestión de riegos, bajo la forma de sociedad anónima<sup>202</sup>.

La Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, pretende la ordenación del desarrollo agrario<sup>203</sup>. La Ley se centra prioritariamente en la modernización y consolidación de los aprovechamientos hidráulicos y en la promoción de las explotaciones agrarias, pero también atiende a la regulación de los principales instrumentos de control e intervención en materia de ordenación territorial del suelo agrario entre los que destacan por su importancia las directrices de coordinación.

Se contempla la actuación pública en materia de ordenación sectorial y de la propiedad agraria por medio de la concentración parcelaria. Entre los fines de la concentración parcelaria se establece además de la consecución de explotaciones agrarias viables, la ordenación de aquellas zonas, principalmente de regadío, que requieran una reestructuración en orden a la consolidación y modernización de los regadíos existentes. Se articulan medidas para eliminar explotaciones marginales, bien mediante agrupaciones de carácter asociativo, bien mediante ventas incentivadas.

---

202 Este ente de gestión, denominado «Regs de Catalunya S.A. (REGSA)», es una empresa pública dependiente de la Generalitat de Cataluña, cuyo objeto es la realización de actuaciones de promoción y ejecución de riegos y canales tanto principales como secundarios. La Ley 5/1990, de Infraestructuras Hidráulicas en Cataluña, de 9 de marzo (modificada por la Ley 17/2001), hace referencia a la misma. Su constitución se aprueba por Decreto de 21 de diciembre de 1990.

203 Como se señala en su preámbulo, conviene resaltar que la organización competencial dispuesta en el título preliminar queda completa con la novedosa inclusión de dos valiosos instrumentos técnicos en favor de la ordenación y coordinación de la política agraria: las denominadas funciones de interés para la Comunidad y las directrices. Mediante las primeras, se concreta la competencia de la Comunidad Valenciana respecto de las materias y funciones señaladas. Con las segundas, y sin perjuicio de la autonomía de los municipios y demás entidades locales en el ejercicio de sus respectivas competencias, se favorece la consecución de la política agraria del Gobierno Valenciano a través de facultades de dirección y armonización de competencias que incidan o afecten a materias o servicios integrados en las anteriores funciones de interés para la comunidad.

La modernización de los aprovechamientos hidráulicos en concordancia con la utilización racional del agua y el cumplimiento de su ineludible función social constituyen un eje de gran importancia. En este sentido, se declaran los siguientes fines o directrices caracterizadores de la política de actuación a seguir: la conservación y buen estado ecológico de los recursos hídricos, el equilibrio y armonización del desarrollo económico-social de la comunidad; la consolidación y modernización de los regadíos existentes, el fomento y mejora de las infraestructuras agrarias en los municipios de la Comunidad Valenciana y la plena compatibilidad con el medio ambiente y los demás recursos naturales. Por otro lado, y de acuerdo con el irrenunciable propósito de una mayor eficacia como factor implícito y determinante de toda apuesta por la modernización, la Ley reorganiza las actuaciones directas de la Administración autonómica de cara a una política de consolidación de los regadíos que sea compatible con la sostenibilidad y las disponibilidades del recurso, de acuerdo a las necesidades del sector y al equilibrio territorial de la Comunidad Valenciana.

La Ley declara en relación con las obras, aquellas susceptibles de ser clasificadas como de interés general de la Comunidad, que dada su amplitud pueden afectar al conjunto de la infraestructura común de una zona regable, siendo necesario su inclusión en un plan de obras para ser ejecutadas y financiadas íntegramente por la Comunidad. La inclusión de las obras clasificadas de interés de la comunidad, la actualización de los denominados planes de obra y la defensa de los riegos de apoyo por razones sociales de fijación o establecimiento de la población, constituyen los instrumentos técnicos que la Ley desarrolla para el logro de una mayor eficiencia en el uso y administración de los regadíos. Se articulan medidas de fomento de inversiones, y así se considerarán auxiliables las que tengan como objeto la mejora de la utilización de agua de riego en redes colectivas, ya sea en orden a su mejor distribución, o a la reducción de los respectivos caudales de riego.

Las obras de interés de la Comunidad en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos y otras infraestructuras agrarias, tienen un tratamiento sistemático en esta Ley, estableciéndose en el art. 29 que en virtud de sus competencias<sup>204</sup> la Administración agraria valenciana, ejercerá entre otras las siguientes funciones: proyectos y ejecución de las obras de interés general de la Comunidad<sup>205</sup>; la explotación de los aprovechamientos hidráulicos destinados al riego, hasta la cesión de las obras e instalaciones, cuando proceda su entrega, a los beneficiarios de las mismas; la coordinación, cooperación y colaboración con los órganos estatales a quienes corresponda el ejercicio de competencias en materia de aguas para riego<sup>206</sup>; la prestación de servicios técnicos y de auxilio económico a favor de las comunidades, asociaciones de regantes y demás usuarios en orden a la consecución de la racionalización de la utilización del agua para el riego.

La Ley se preocupa de mantener a salvo las competencias de la Administración hidráulica, y así en el art. 29.2 se explicita que *“la explotación de los aprovechamientos hidráulicos se realizará de acuerdo con las directrices del Plan Hidrológico Nacional y sin perjuicio de las funciones y facultades que, en su caso, correspondan a los respectivos organismos de cuenca”*.

---

204 La Generalidad Valenciana tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad; instalaciones de producción distribución y transporte de energía cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma; aguas minerales termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1) del artículo 149 de la Constitución. (art. 31 EAV).

205 En el art. 30 especifica que puede afectar a obras de perforación de pozos, construcción de depósitos o balsas de almacenamiento o regulación de aguas y las necesarias instalaciones de elevación, impulsión, transporte y distribución de caudales, así como su automatización.

206 Artículo 31. Aprovechamientos hidráulicos. La función de coordinación, cooperación y colaboración con los órganos estatales competentes en materia de riego que dispone la letra c) del número 1 del artículo 29 de esta Ley se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en las normas constitucionales y estatutarias que establecen las respectivas competencias estatales y autonómicas.

La regulación legal respecto a los aprovechamientos hidráulicos se concreta en la habilitación reglamentaria a la Administración agraria en relación con: la adecuada conservación de los recursos naturales de tierra y agua; el aprovechamiento hidráulico para riego que garantice un desarrollo sostenible; la compatibilización de la conservación de los recursos naturales de tierra y agua con la mejora del medio rural y las condiciones de vida de las poblaciones.

Para que no se presenten dudas acerca del diseño del reparto competencial establecido en la Ley de Aguas, el art. 34, y como no puede ser de otra manera, condiciona las potestades respecto a los aprovechamientos hidráulicos a las preceptivas concesiones administrativas<sup>207</sup>.

La promoción de las explotaciones agrarias viables constituye el otro gran ámbito de actuación de la política de modernización y para ello se presenta un programa destinado a mejorar la competitividad del sector a través de un conjunto de medidas de fomento que interesan principalmente a la estructura y gestión de las explotaciones agrarias, con medidas conducentes a la concentración de explotaciones<sup>208</sup>.

La concentración parcelaria tiene gran incidencia en toda la política de estructuras agrarias, aunque no hagamos referencia a ella al tratar el régimen jurídico de los regadíos. Sobre la misma ha habido abundante regulación autonómica, al margen de la ya comentada<sup>209</sup>.

---

207 Artículo 34. En los supuestos de vinculación o conexión a cauces públicos de las instalaciones y obras, se precisarán las correspondientes concesiones de caudales de conformidad con las previsiones de los correspondientes planes hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional.

208 Decreto 217/1999, de 9 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se determina la extensión de las unidades mínimas de cultivo.

209 En Castilla y León la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de concentración parcelaria es la única legislación propia en esta materia, y no presenta caracteres especialmente reseñables. En Castilla la Mancha el procedimiento de concentración parcelaria se regula

### 7.5.3.3. Modernización de las infraestructuras generales de riego

La regulación sobre mejora y modernización de las infraestructuras generales de riego, o mejor de las infraestructuras comunes a las explotaciones agrícolas, que en la mayor parte de los casos se corresponden con infraestructuras titularidad de las comunidades de regantes, se encuadran en medidas de fomento que han adquirido una gran importancia con las nuevas políticas del agua y de la planificación de regadíos del PNR. Se distinguen estas medidas de las aplicables a las explotaciones agrarias, y que se tratan en el apartado siguiente.

En Andalucía, el Decreto 236/2001, de 23 de octubre, establece ayudas a los regadíos y el Decreto 448/2004, de 6 de julio, establece ayudas a las comunidades de regantes y usuarios de zonas de riego, para la ejecución de obras declaradas de interés general.

El Decreto 236/2001<sup>210</sup>, de 23 de octubre, por el que se establecen ayudas a los regadíos en Andalucía se enmarca en el desarrollo normativo competencia de las CCAA de la regulación de ayudas comunitarias<sup>211</sup> en materia de desarrollo rural, y en concreto en relación con la gestión de los recursos hídricos. Se establecen ayudas que tienen como objetivo la transformación en nue-

---

por Decreto 215/2001, de 18 de diciembre, y se desarrolla mediante Orden de 13 de marzo de 2002. La legislación gallega se ha ocupado de la concentración parcelaria mediante la Ley de 14 de agosto de 1985, modificada por Ley 12/2001 de 10 de septiembre; establece líneas de ayuda para la adquisición de determinadas fincas y un régimen jurídico de un fondo de tierras, todo ello como parte del proceso de concentración. Se limita la división o segregación de cualquier finca rústica con objeto de mantener los efectos que el proceso de concentración pretende. En otras CCAA se ha legislado sobre concentración parcelaria en otras normas comentadas en otros epígrafes (reforma y desarrollo agrario, o desarrollo rural).

210 Deroga expresamente, el Decreto 97/1995, de 11 de abril, por el que se establecen ayudas para favorecer el ahorro de agua mediante la modernización y mejora de los regadíos en Andalucía, modificado por el Decreto 176/1997, de 8 de julio.

211 Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las Regiones de Objetivo nº 1 de España, entre las que se encuentra Andalucía, aprobado por Decisión de la Comisión de 21 de febrero de 2.001 (C2001/271).

vos regadíos, la modernización, consolidación, mejora de la gestión y planificación del uso del agua en los existentes y la reutilización de aguas residuales depuradas. Su finalidad última es la optimización del potencial social, económico y ecológico del recurso hídrico disponible, mejorando los regadíos en un contexto de equilibrio del balance hídrico.

Las medidas de fomento a los regadíos se completan con el Decreto 448/2004, de 6 de julio, por el que se establecen ayudas a las comunidades de regantes y usuarios de zonas de riego, para la ejecución de obras declaradas de interés general. La financiación estatal establecida para la modernización de regadíos en el Plan Nacional de Regadíos, se complementa con aportaciones de la Comunidad Autónoma, al objeto de equiparar las condiciones económicas para las comunidades de regantes, en estas obras, a las que se aplican al resto de actuaciones realizadas al amparo del Decreto andaluz 236/2001 ya comentado. De esta forma además de eliminar discriminaciones entre comunidades de regantes o de usuarios, con la mayor aportación de fondos se pretende que el objetivo de modernizar los regadíos de Andalucía se alcance en un plazo más reducido. Este Decreto según su art. 1 establece la regulación de las ayudas a las comunidades de regantes y de usuarios de Zonas de Riego para la ejecución de obras de modernización y consolidación de regadíos que hayan sido declaradas de interés general de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Nacional de Regadíos, y sean ejecutadas a través de la Sociedad Estatal de Infraestructuras Agrarias del Sur y del Este S.A., de conformidad con el Acuerdo Marco de Colaboración de 15 de marzo de 2002, entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos - Horizonte 2008.

En Castilla la Mancha el Decreto 95/2000, de 18 de abril, aprueba el programa para la mejora, consolidación y transformación de los regadíos, cuyo objeto es el desarrollo y aplicación del régimen de ayudas para la mejora, consolidación y transforma-

ción de los regadíos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que hayan sido incluidos en la Propuesta Regional al Plan Nacional de Regadíos. Sus destinatarios son las entidades asociativas cuya finalidad sea el riego en común, podrán acometer infraestructuras comunes de la zona regable hasta la toma de riego (hidrante) en cada parcela, e instalaciones del riego en parcela de las zonas regables que por su naturaleza y tipología hacen aconsejable que el titular sea una entidad colectiva para realizar con éxito las actuaciones proyectadas, siendo los beneficiarios finales los titulares de las explotaciones agrarias afectadas. También pueden ser destinatarios titulares de explotaciones que sean agricultores no profesionales y personas jurídicas titulares de explotaciones que no cumplan ni alcancen con las actuaciones proyectadas los requisitos de explotación prioritaria y actividad principal agraria.

En Extremadura el Decreto 1/2004<sup>212</sup>, de 27 de enero, establece un régimen de ayudas a las Comunidades de Regantes para la mejora y modernización de regadíos en Extremadura. Este tipo de actuaciones que promueve el Decreto se contemplan, tanto en el Plan Nacional de Regadíos, como en el Programa Operativo de Mejora de Estructuras y de los Sistemas de Producción Agrarios en las regiones de Objetivo nº 1 de España, que las han considerado como prioritarias. Esta línea de ayudas se destina a la realización de obras, mejoras e instalaciones, que tengan por objeto mejorar la eficiencia en conducción y transporte de las redes de riego cuya titularidad corresponda a comunidades de regantes, así como a las condiciones de las redes de drenaje y a los mecanismos de gestión del riego, en orden a conseguir ya un ahorro de agua, una mejora de su calidad, o un ahorro energético. La ayuda consistirá en una subvención de hasta el 80% del importe del proyecto previsto.

---

212 Con anterioridad a este Decreto ha sido el Decreto 23/2001, de 5 de febrero en sustitución del Decreto 5/1998, el que ha regulado estas ayudas.

La Comunidad Valenciana dispone de legislación sobre la utilización del agua de riego (Ley 7/1986 sobre utilización de agua para riego), cuestión que se aborda *infra*, en el epígrafe 7.5.3.5, y en desarrollo de esta Ley ha aprobado los Decretos 47/1987 y 13/1995 que regulan los Planes y las medidas de fomento de la modernización de los regadíos. El Decreto 13/1995 aprueba el Plan Director de Modernización del regadío, y los planes de utilización de agua son publicados para cada una de las actuaciones que vayan a desarrollarse en aplicación de la legislación autonómica. Por otra parte el Decreto 47/1987, de 13 de abril, regula las ayudas<sup>213</sup> técnicas y económicas que la Administración Autonómica presta a las asociaciones de agricultores, comunidades de regantes o interesados para el fomento y ordenación de la adecuada utilización del agua para riego. Se pretende la utilización racional del agua en los regadíos del territorio de la Comunidad Valenciana. Para el desarrollo de los objetivos propuestos se establecen actuaciones, distinguiéndose en función de que las zonas en las que se apliquen dispongan o no de Planes aprobados de Utilización de Aguas para Riego.

#### 7.5.3.4. Modernización de explotaciones agrarias de regadío

Las CCAA han aprobado normas en desarrollo del RD 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias (*supra* 7.4.3.1). Se hace referencia a algunas de estas normas autonómicas de Asturias, Castilla la Mancha, Castilla y León, y Extremadura.

El Decreto 70/2001, de 12 de julio, de la CA de Asturias, por el que se establecen líneas de ayuda para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, constituye prácticamente una norma de adaptación del Real

213 La Ley 8/2002 deroga el cap. 2, Tit. IV que regula las ayudas.

Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias.

La Orden de 31 de julio de 2001, de Castilla la Mancha, establece las condiciones de la concesión de las ayudas previstas en el Reglamento (CE) 1257/1999 y en el Real Decreto 613/2001, con el fin de adecuarlas a las peculiaridades del sector agrario dentro de su ámbito territorial. Supone la aplicación y desarrollo del régimen de ayudas establecido en el Decreto 95/2000, de 18 de abril, que aprueba el programa para la mejora, consolidación y transformación de los regadíos en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

En Castilla y León esta materia se regula en el Decreto 171/1998 de ayudas para modernización y mejora de instalaciones de riego de Comunidades de regantes.

En Extremadura la Ley 8/1992 de 26 de noviembre para la modernización y mejora de las estructuras de las tierras de regadío *"tiene por objeto el fomento de la mejora de la estructura de las explotaciones agrarias de regadío de Extremadura, mediante el establecimiento de instrumentos jurídicos con el fin de incrementar, dentro de unos límites, las dimensiones de aquéllas que en la actualidad no cuentan con base territorial suficiente, o impedir las divisiones de la propiedad que generen parcelas de superficie menor al umbral de rentabilidad"*. La Ley regula los tipos y la modelización de explotaciones agrarias de regadío, y en especial de la explotación familiar, crea un Fondo de Tierras, y establece los requisitos para poder acceder a ayudas y financiación autonómica dirigidas a promover tamaños viables de explotaciones de regadío, que en cualquier caso exigen la condición de agricultor a título principal o el compromiso de su adquisición. Sobre la explotación agraria de regadío recaen unas exigencias y obligaciones, pero también un régimen de fomento de mejora de estructuras, relacionada con los tamaños de la explotación.

El régimen descrito va acompañado de un régimen de fomento de mejoras de las infraestructuras y de modernización

de regadíos, en un doble marco de referencia, el de las explotaciones agrarias, y el de las instalaciones comunes de las comunidades de regantes, que se desarrollan en ambos casos por Decreto.

El Decreto 73/2001<sup>214</sup>, de 29 de mayo, establece un régimen de ayudas a las explotaciones agrarias de regadío para la implantación de sistemas que mejoren la eficiencia del riego y a las explotaciones de secano para la puesta en riego, mediante sistemas que propicien la economía del agua, con destino al cultivo de olivar, viñedo, frutales y hortícolas. Se destaca como objetivo de la política agraria la correcta utilización de los recursos naturales de suelos y aguas, de modo que su explotación se realice con la máxima eficiencia técnico-económica, y dada la importancia que el regadío tiene en el conjunto de los aprovechamientos hidráulicos, la mejora de la eficiencia global del riego es prioritaria. Se actúa en mejorar la eficiencia en el uso del agua en las explotaciones agrarias que ya disponen de riego y, por otro lado, se fomenta que las nuevas transformaciones en riego se realicen mediante sistemas que propicien el ahorro de agua y que las mismas se dirijan hacia cultivos de olivar, viñedo, frutales y hortícolas, en los que la Comunidad Autónoma tiene posibilidades de competir con otras regiones y países.

Las cuantías de las ayudas se modulan atendiendo al tipo de explotación, al tipo de inversión y a su ubicación en zona desfavorecida.

#### **7.5.3.5. Aprovechamiento y uso del agua de riego**

Considero interesante reservar este epígrafe a la regulación de las Administraciones autonómicas agrarias sobre el aprovecha-

---

214 El Decreto 7/1995, de 21 de febrero y el Decreto 41/1999, de 6 de abril, se refunden en este Decreto para conseguir una actuación más coordinada y eficaz en el nuevo periodo de ejecución 2000-06, adaptándose a las directrices de la normativa agraria comunitaria actual.

miento y uso del agua en los regadíos, ya lo sea en parcela (explotación agraria), o en el conjunto del sistema de un regadío determinado (en general gestionado por una comunidad de regantes). Por otra parte la competencia autonómica sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad tiene un marco de desarrollo evidente en el tema que se trata.

En Extremadura se aprobó la Ley 3/1987, de 8 de abril, sobre tierras de regadío, que dispone un régimen legal para las tierras de regadío infrautilizado. Se define como "tierra de regadío" la superficie que, estando bajo una misma linde, tenga realizadas las obras necesarias para conducir el agua a la misma, y se atribuye a todo propietario de tierra de regadío la obligación del cumplimiento de una función social, y por ello la obligación de regar; su incumplimiento tiene como efecto la declaración de regadío infrautilizado. Se fomenta la unificación de dominios en aquellas explotaciones que no lleguen a la extensión mínima de explotación.

En Navarra la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas fija un régimen de uso del agua de riego, y establece diversas formas de enfocar el ahorro de la misma. Determina tamaños adecuados de unidades de riego, se obliga a las comunidades de regantes a penalizar los consumos de agua de sus partícipes que sean superiores a los de referencia y a asumir los daños que tales excesos pudieran producir, se favorece la modernización con cambio de sistema de riego, y se penaliza la modernización sin cambio de sistema de riego que no permite un control tan eficaz del agua, y se prima al agricultor profesional. Este régimen no es general, sino que se limita a las zonas de actuación de la Comunidad Foral, en el marco de esta Ley.

Desde el punto de vista de la gestión del agua se exige a las comunidades de regantes el establecimiento de tarifas ligadas al consumo de agua con penalizaciones por excesos, y a suministrar a la Comunidad Autónoma la información de cultivos existentes

o previstos, con la finalidad de favorecer la conexión de la agroindustria y agroenergética, con los regadíos que se creen o se modernicen.

Este desarrollo normativo relacionado con la gestión del agua en los aprovechamientos agrícolas sólo tiene precedente en la legislación valenciana, pero en esta Ley se exigen además obligaciones de gestión a las comunidades de regantes, siendo la única Comunidad en la que la Administración agraria toma este tipo de medidas, que por otra parte considero no sólo necesarias sino imprescindibles para una adecuada gestión del agua y un aprovechamiento agrario eficiente.

En la Comunidad Valenciana la Ley 7/1986, constituyó un primer paso en relación al control de los aprovechamientos del agua en la parcela, pero la Ley 8/2002 avanza en esta política de racionalización de los recursos naturales. La legislación valenciana en materia de aprovechamiento del agua destaca en el panorama autonómico por haber desarrollado un cuerpo legislativo que le permite una intervención sobre estas materias que ninguna otra Comunidad, salvo Navarra, ha establecido, y ello con un marco competencial equivalente al del resto de los territorios.

El objeto de la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre la utilización de aguas para riego<sup>215</sup>, lo constituye la *"regulación de la utilización del agua en los regadíos del territorio de la Comunidad Valenciana en el marco físico que constituye su destino. El agua para riego se utilizará con austeridad, economía y solidaridad. Se emplearán los sistemas de riego que hagan posible el mejor aprovechamiento y distribución de los recursos hídricos de la parcela y del cultivo"* (art. 1). Es interesante analizar si el objeto de la Ley es compatible con el régimen competencial<sup>216</sup>, pero no cabe duda que sólo la Adminis-

215 Véase supra, 7.5.3.3, Decretos de desarrollo reglamentario de esta Ley de los Planes y modernización de los regadíos.

216 En la tramitación del proyecto de Ley en las Cortes Valencianas se presenta una enmienda a la totalidad por el Grupo Popular, porque "los principios y espíritu del pro-

tración agraria tiene medios y posibilidades de llevar a cabo un control de la utilización del agua en parcela, ya que es competente y gestiona las líneas y políticas de ayudas a las explotaciones agrarias. La Administración hidráulica debe desarrollar sus competencias respecto a las condiciones generales derivadas del específico régimen concesional, y en todo caso en relación con la tutela administrativa de las comunidades de usuarios, al constituirse como entidades de derecho público.

El problema se plantea respecto a la posible interferencia del poder autonómico en la esfera del control administrativo de las citadas comunidades de usuarios. En un primer análisis se podría admitir la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar en relación con sus competencias en materia de agricultura, de su deber de velar por la compatibilidad de las condiciones de producción agrícola con la preservación de los recursos naturales, los objetivos fijados por la política agraria europea. Esta primera reflexión puede desarrollarse respecto a las explotaciones agrarias individuales<sup>217</sup>, más discutible podría resultar la potestad de exigencias legales autonómicas que recayesen sobre las comunidades de usuarios en cuencas intercomunitarias que no derivasen de un régimen específico de creación de regadíos de carácter autonómico. No obstante, las objeciones son evidentes a una regulación autonómica de las comunidades de regantes, pero no a una intervención autonómica sobre la gestión y aprovechamiento del agua que realicen éstas, en orden a obligaciones y

---

yecto de Ley son contrarios a la legislación vigente y a los derechos consolidados", y presenta un texto alternativo, en cuya exposición de motivos se dice que "el uso y utilización de aguas para riego apenas necesitaría de otra Ley que lo regulara que no fuera la de sus ordenanzas y normas tradicionales practicadas día a día.»

217 Ello parece confirmarse con la declaración del preámbulo de la Ley cuando dice "simultáneamente, el presente texto legal viene a destacar el interés social que supone el adecuado aprovechamiento del agua para riego como especificación que sobre la parcela o finca agrícola ha de alcanzar aquella calificación para que la eficacia en el adecuado uso y regulación de este recurso vital se corresponda debidamente con el propósito del legislador autonómico y también con el expresado por las Cortes Generales mediante la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985".

requisitos que pudieran establecerse sobre los aprovechamientos agrícolas, y siempre que tuvieran una naturaleza de carácter sectorial.

El preámbulo de la Ley parece querer disipar las dudas que se plantean sobre su constitucionalidad<sup>218</sup> y así declara "la presente Ley tiene el propósito de regular la utilización de agua para riego en todo el territorio de la Comunidad Valenciana. Su contenido lo constituyen normas encaminadas a lograr que el agua, recurso primario y escaso en nuestra comunidad, sea utilizada para riegos con la mayor austeridad y economía posible. Se acomoda, pues, perfectamente a las normas constitucionales y estatutarias que distribuyen la competencia en materia de aguas entre el Estado y la Comunidad Valenciana". Pero a pesar de ello se insiste en el referido preámbulo en la especificidad del objeto de la Ley respecto al objeto de otras regulaciones normativas, y realza el marco físico al que se dirige y así dice literalmente: "el objeto de lo que se legisla merece una adecuada precisión, ya que, a diferencia de otras normas existentes en el ordenamiento jurídico español, lo que se desea regular jurídicamente no es el regadío en su aspecto de captación, conducción de recursos hídricos o producción agrícola, sino la utilización del agua sobre el mismo marco físico que constituye su destino".

---

218 En el Diario de las Cortes Valencianas de 24/9/1986, en la transcripción correspondiente al Pleno que aprueba esta Ley encontramos justificaciones a su promulgación que por su interés se transcriben, "...en todas las Ordenanzas (de las comunidades de regantes) se contemplan aspectos que regulan el uso abusivo del agua. Pero lo regulan en un sentido diferente al que lo hace el Proyecto de Ley. Lo regulan en el sentido de establecer determinadas limitaciones en el uso del agua frente a terceros. Pero en ningún caso intentan regular lo que ocurre cuando el agua, en su última parte, en su último ciclo, entra en la parcela del regante". El Gobierno Valenciano defendió "un texto que, por otra parte, viene a acomodarse al marco constitucional y estatutario, al regular los recursos hídricos, no desde la perspectiva atendida por las competencias estatales, sino desde la contemplación del uso de dichos recursos cuando se sitúan en el marco físico que constituye su destino: esto es, en el momento preciso en el que son utilizadas para riego".

En sentido opuesto, se argumenta desde una enmienda a la totalidad que "este Proyecto de Ley no tiene un sustento normativo estatutario, lo que sí tiene es un impedimento por leyes del Estado para poder legislar en esta materia".

La constitucionalidad de la Ley se sustenta en la competencia exclusiva en agricultura, pero es claro que los Estatutos vigentes en CCAA como la de Aragón delimitan esta competencia con mayor claridad al asumir las competencias derivadas del art. 148.1.10 CE, sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, sin limitarlos a que las aguas discurran íntegramente por el territorio de la Comunidad (*vid supra* 4.2.4.5), como es el caso del Estatuto Valenciano. Hay que reseñar que no se ha presentado ante el TC ningún procedimiento en relación con el régimen competencial que se establece en esta Ley.

La Ley valenciana obliga al regante en relación con la utilización del agua en "su parcela", y ello en su condición de cultivador de la misma. Por otra parte dispone que "*los regantes compartirán las disponibilidades de agua y reducirán en lo posible los caudales que utilicen, con el fin de mejorar la distribución del agua por zonas, especialmente en relación con las agrícolas menos favorecidas, y embalsarla para períodos de escasez*" (artículo 2.3), declara de interés social la adecuada utilización del agua para riego (art. 3a), y establece un régimen sancionador (art. 3b).

Se explicita la competencia autonómica de planificación para riego "*sin perjuicio de la competencia del Estado en materia de planificación hidrológica*"<sup>219</sup>, y se establecen "Planes de utilización de aguas para riego", gozando los proyectos que los desarrollen de preferencia en la obtención de ayudas. El fomento de la utilización adecuada del agua, y en concreto de la implantación de nuevos sistemas de riego, constituye uno de los medios que la ley dispone para lograr sus objetivos. La protección administrativa del agua para riego arbitra un régimen de limitaciones del derecho a utilizar el agua y un régimen de infracciones y sanciones. En el primer caso hace referencia a regadíos que utilicen "aguas que discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana", criterio no delimitador de competencias en sí

219 Art 4 Ley 7/1986.

mismo. En cuanto al régimen de infracciones, éstas en todo caso se refieren a la "parcela o zona regable del infractor", como marco de referencia.

La Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias, dado su carácter más amplio ha sido comentada *supra*, y desarrolla medidas de fomento de la utilización racional del agua.

Si bien de modo más indirecto, la regulación de las medidas de fomento y de modernización de los regadíos referidas con anterioridad, y presentes en la mayor parte de las CCAA, contienen obligaciones relacionadas con la mayor eficacia del uso y aprovechamiento del agua de riego, ya que ésta es uno de los importantes objetivos de las mismas.

Aunque de menor entidad en relación con las ayudas al ahorro de agua (al margen del régimen genérico de ayudas a la modernización) se ha aprobado en Murcia el Decreto 51/92 y en Castilla León la Orden de 1-2-94.

## 7.6. RÉGIMEN ARAGONÉS DE ESTRUCTURAS AGRARIAS Y REGADÍOS

### 7.6.1. AGRICULTURA Y REGADÍOS EN ARAGÓN

En este epígrafe, y con objeto de situar la importancia del sector agrario aragonés, y en especial la que corresponde a la agricultura de regadío, se comentan algunos datos estadísticos, y sus caracteres más destacables.

La demografía aragonesa en el medio rural sufre un progresivo abandono, y la población activa agraria no disminuye su ritmo de reducción. La población en Aragón es de 1.183.000 habitantes<sup>220</sup>, con una densidad de población de 12 habitantes por km<sup>2</sup>,

<sup>220</sup> La población aragonesa asciende a 1.294.584 según el padrón municipal de 1 de enero de 2004.

excluyendo Zaragoza capital, lo que da una idea clara de la magnitud del despoblamiento rural. El número de trabajadores ocupados del sector agrario afiliados a la seguridad social en el año 2001 (35.000), supone sólo el 7.4%, pero además el desempleo es superior al 20%<sup>221</sup>. En España la cifra de ocupados en el sector agrario en los años 2001-2002 supone en torno a 1 millón frente a un total de 16 millones (6.25%), pero en el año 2003 la población ocupada agraria desciende a un 5.6% tanto en Aragón como en España.

El territorio de la Comunidad Autónoma es extenso, siendo su superficie de 47.724 km<sup>2</sup>. Las superficies forestales abarcan el 52%, y las tierras cultivadas suponen un 38,2% de la superficie total, de las que el 23% son tierras de regadío, y el 77% tierras de secano. La provincia con mayor porcentaje de regadío es Huesca, con un 35%. Teruel sólo cuenta con un 7% de superficie productiva en regadío.

El número de explotaciones agrarias<sup>222</sup> en Aragón ha ido descendiendo paulatinamente en las últimas décadas, desde cerca de 160.000 en 1962 hasta 70.000 en 1993. Una característica importante de la estructura productiva se refleja en el hecho de casi tres cuartas partes de las explotaciones tienen menos de 20 Ha. Un rasgo estructural muy negativo de las explotaciones agrarias aragonesas es el alto grado de envejecimiento, apenas el 10% de los responsables de explotación tienen menos de 35 años y más de la mitad de los mismos superan los 55 años.

Desde el punto de vista de las producciones destacan en la economía agraria aragonesa la importancia de las actividades ganaderas, cuya aportación a la producción final agraria en Aragón<sup>223</sup>

221 Consejo Económico y Social de Aragón (CESA). *Situación económica y social de Aragón en 2002*

222 Ver documento del Plan de Desarrollo Rural de Aragón, 2000-2006.

223 Ver CESA-2002: La producción final agraria aragonesa en el año 2002 ascendió a cerca de 2.000 millones de euros, el 5.5 % del total en España. La importancia relativa de

supera el 50%. La contribución del regadío a la producción final del subsector agrícola, es del 63%, afectando al 23% de la superficie agrícola.

La situación agraria en Aragón, de acuerdo con lo expuesto, no permite conclusiones optimistas, por lo que es necesario profundizar en la mejora estructural de las infraestructuras y de las explotaciones agrarias. La alta contribución de las ayudas directas a la producción, puede suponer un problema añadido a la viabilidad de muchas explotaciones, tras la entrada en vigor de la nueva PAC en el 2006, en la que las ayudas no estarán ligadas a la producción, al menos íntegramente.

El agua ha tenido en Aragón una importancia fundamental en el desarrollo socioeconómico. Una gran parte de la región recibe precipitaciones mínimas y la distribución de ese agua es muy irregular, lo que se ha traducido tradicionalmente en rendimientos bajos y muy variables de una campaña a otra. Las diferencias entre la agricultura de secano y de regadío, y especialmente las diferentes condiciones de vida entre los agricultores de secano y los de regadío, son el origen de la tradición reivindicativa de la población aragonesa de una mayor regulación de los recursos hídricos<sup>224</sup>.

---

esta rama en el VAB agregado aragonés va perdiendo peso en el transcurso de los últimos años, siendo del 5,4 % en el ejercicio 2002. La renta agraria en Aragón, desde el año 1988, ha descendido en valor monetario constante de ese año un 3%, mientras que la Producción Final Agraria disminuyó un 26% y las ayudas totales casi se han triplicado. En el año 2002 ha ascendido a 865 millones de euros, siendo su contribución nacional inferior a la que corresponde por las cifras de producción (4% de la renta agraria nacional). La participación de las subvenciones en la renta es altísima. En 1996, las subvenciones contribuyeron en más de un 40% a la renta agraria en Aragón, llegando a superar el 50% en la provincia de Zaragoza, manteniéndose cifras similares en el año 2002.

224 La importancia del agua no es sólo económica, tal como ha quedado reflejado en la participación del regadío en la producción final agraria, sino también demográfica, pues contribuye a crear un tejido económico y a evitar el abandono rural. Es constatable que el regadío ha contribuido a fijar la población en los municipios que disponen del mismo. El futuro del sector agrario pasa por una mayor conexión entre productores e industrias de transformación y distribución, en este sentido la disponibilidad de agua implica no sólo la

Por otra parte, tal como se ha detallado *supra* 4.2.5, la Comunidad Autónoma es titular de las competencias exclusivas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía, así como en materia de proyectos, construcción y explotación de los regadíos de interés de la Comunidad Autónoma y también sobre ordenación del territorio, atribuidas en virtud del artículo 35.1, apartados 12<sup>a</sup>, 16<sup>a</sup> y 7<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía, correspondiéndole igualmente la competencia exclusiva para llevar a cabo la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, de acuerdo con el artículo 35.1.24<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía<sup>225</sup>.

## 7.6.2. EL DESARROLLO RURAL EN ARAGÓN

### 7.6.2.1. Programas vigentes

El Gobierno de Aragón, a través del Departamento de Agricultura ha elaborado los Programas necesarios para su participación en todas las medidas de desarrollo rural comunitario previstas en el Reglamento (CE) 1257/1999: Programa de la Iniciativa Comunitaria Leader + en Aragón, Programa de Desarrollo Rural de Aragón, Programa de Medidas de Acompañamiento, y Programa de Mejora de las Estructuras de Producción.

---

posibilidad de aumentar producciones sino de que éstas tengan la calidad demandada y la regularidad necesaria para cumplir las exigencias industriales. La ubicación de las industrias agroalimentarias está condicionada por la localización de las producciones de materias primas. Además el regadío permite una mayor versatilidad en la diversificación de los cultivos para poder adaptarse a las demandas cambiantes del consumidor. Por otra parte, la disponibilidad de suministro de agua mejora notablemente la capacidad de acogida de este tipo de industrias. La mejora y ampliación de regadíos tiene por tanto un efecto indirecto sobre el crecimiento industrial y la fijación de la población en el medio rural.

225 Ver preámbulo de Decreto 43/2003, de 25 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el procedimiento para la creación de nuevos regadíos de interés social en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Programa Regional de Desarrollo Rural (2000-2006) de carácter autonómico se desarrolla en el epígrafe siguiente, detallándose el alcance de las medidas afectadas por el mismo, que inciden en la diversificación agraria, en la protección del medio natural y en la mejora de la competitividad.

En lo relacionado con la tradicionalmente denominada "reforma y desarrollo agrario", el programa acoge la concentración parcelaria, medida para la mejora de la estructura de la propiedad y de las explotaciones, de gran importancia como instrumento para la creación y mejora de regadíos competitivos.

El Programa de medidas de acompañamiento y el Programa de la Iniciativa Comunitaria Leader + en Aragón, tienen escasa incidencia en el régimen jurídico de los regadíos, y dada su regulación comunitaria y estatal, ya se ha hecho referencia a los mismos.

El desarrollo rural en materia de regadíos se desarrolla en lo que afecta a Aragón en un programa horizontal de alcance nacional, el programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de objetivo nº 1 en España<sup>226</sup>, incluye las medidas de modernización de explotaciones, instalación de jóvenes, y de gestión de recursos hídricos

---

226 Programa Horizontal II de Mejora de las Estructuras de Producción (2000-2006) aprobado por Decisión de la Comisión de 15 de Septiembre de 2000 C (2000) 2682 Final.

Los objetivos de este programa en lo que afecta a la C.A. Aragón son: elevar los niveles de bienestar económico y social de la población rural a través de una actividad económica agraria eficaz, eficiente y respetuosa con el medio natural, ejercida en un espacio rural atractivo; racionalizar la utilización de los recursos hídricos; mejorar la competitividad de las explotaciones agrarias; reordenar los sectores; planificación de recursos hídricos; mantenimiento y mejora de las infraestructuras de distribución del agua de riego; fomento de inversiones en explotaciones (23.800 explotaciones); incorporación de jóvenes al sector (8.050 agricultores jóvenes); consolidación y mejora de regadíos infradotados y de otros con estructuras inadecuadas (289.000 Has.); impulsar el ritmo de terminación de las zonas regables en ejecución hasta la puesta en riego de un total de 42.654 Has.; establecimiento de pequeños regadíos (regadíos sociales) (32.576 Has.); fomentar la creación de nuevos regadíos por la iniciativa privada (4.500 Has).

(*vid supra* 7.3.2). Las actuaciones comprendidas en el PNR se integran entre las acciones recogidas en este Programa, estando acogidas a las medidas de gestión de los recursos hídricos financiadas, en parte, con fondos europeos. El total de gasto público asciende en el período 2000-2006 a 60.111 millones de pesetas (361 millones de euros), de los que el 65% corresponden a la gestión de recursos hídricos.

En relación con la gestión de recursos hídricos agrícolas se diferencian las actuaciones en el Plan Nacional de Regadíos de las del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés, lo que constituye una peculiaridad en el contexto global de este programa.

#### 7.6.2.2. Programa Regional de Desarrollo Rural de Aragón 2000-2006

El Programa Regional de Desarrollo Rural (2000-2006) fue aprobado por la Comisión por Decisión C (2000) 2657 de 13 de septiembre de 2000. La zona de aplicación es el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón considerado como Objetivo 2 de acuerdo con la Decisión de 14 de marzo de 2000, es decir, toda la región excepto algunos distritos de Zaragoza capital.

La financiación de este programa corresponde, a la Unión Europea mediante el FEOGA-Garantía, y al Estado miembro a través de la participación tanto la Administración General del Estado como de la Comunidad Autónoma y de la Administración Local.

Las medidas que se incluyen abarcan un amplio abanico de incentivos al medio rural<sup>227</sup>. El objetivo esencial del programa de

<sup>227</sup> Se incluyen las siguientes medidas: formación; mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas; otras medidas forestales; reparcelación de tierras (concentración parcelaria); servicios de asistencia a la gestión de las explotaciones; comercialización de productos agrícolas de calidad; servicios básicos para la población rural; renovación de rublos y conservación del patrimonio rural; diversificación de las actividades en el ámbito agrario; desarrollo y mejora de infraestructuras; fomento del turismo y del artesanado; protección del medio ambiente; recuperación y prevención desastres naturales.

desarrollo rural de Aragón es desarrollar las múltiples funciones de la agricultura y el medio rural: función económica (producción de materias primas agrarias, transformación y comercialización, turismo y actividades de ocio), función social (destacando la importancia de los recursos humanos para consolidar la sociedad rural) y función de medio ambiente (que es también una fuente de diversificación de la actividad rural).

Las prioridades son: el aumento de la competitividad<sup>228</sup>, la diversificación de la actividad agraria<sup>229</sup>, la protección del medio natural<sup>230</sup>, la calidad de vida de la población rural<sup>231</sup>, y por último las medidas en el ámbito de la formación en el ámbito del sector agrario.

El coste total del programa asciende a 471,358 millones de euros, con una participación de la Unión Europea de 257,695 millo-

---

228 Las medidas que integran esta prioridad incluyen inversiones para incrementar la competitividad y el valor añadido de los productos agrícolas gracias a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización (favoreciendo las salidas para la economía regional y la creación de empleo), medidas de concentración parcelaria, asistencia a la gestión (en concreto para el uso en común de maquinaria y equipos por parte de las asociaciones agrarias) o medidas de mejora de las infraestructuras vinculadas al desarrollo agrario (sistemas para incrementar la competitividad de la ganadería, etc.).

229 Se trata de diversificar las actividades agrarias o relacionadas con la agricultura en función de las tendencias del mercado (en concreto, fomentando la creación de nuevas denominaciones de calidad) y, a la vez, de ampliar las fuentes de renta de las comunidades rurales por medio del turismo, la artesanía o las actividades relacionadas con la protección y el aprovechamiento de los recursos ambientales y paisajísticos (paliando de este modo el desequilibrio entre la demanda de espacios naturales por parte de la sociedad urbana y las limitaciones que para la sociedad rural implica su conservación).

230 Las medidas se centran en la biodiversidad (conservación de especies y hábitats en peligro, adecuación de refugios para la fauna, etc.) y el acondicionamiento y gestión sostenible de los montes (silvicultura preventiva, lucha contra el riesgo de incendio, hidrología forestal y protección de la cobertura vegetal, etc.). Incluyen también medidas de prevención de las catástrofes naturales, por ejemplo la lucha preventiva contra la langosta migratoria (*locusta*), que constituye un riesgo real tras la retirada de las tierras de labor.

231 Esta prioridad incluye medidas de mejora de servicios esenciales para la economía y la población rurales, tales como obras de pavimentación, alumbrado público, caminos rurales y otras pequeñas infraestructuras relacionadas con el desarrollo de los núcleos rurales y encaminados a mantener la población rural.

nes de euros procedentes de la Sección de Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), que supone la cofinanciación del 50% en la mayoría de las medidas.

### 7.6.3. REGULACIÓN APLICABLE A REGADÍOS

#### 7.6.3.1. Consideraciones generales

La política de reforma y desarrollo agrario, en Aragón en los últimos años se ha plasmado en la transformación de grandes zonas regables en base al marco jurídico contenido en la Ley estatal de Reforma y Desarrollo Agrario. En la actualidad se ha desarrollado un derecho propio, al margen de la citada Ley, aplicable a determinadas actuaciones de creación de regadíos que se revisan con posterioridad (PEBEA, regadíos sociales...).

En relación con esta cuestión, Embid<sup>232</sup> considera que, "es bastante claro que en este sector se hace permanentemente presente un problema de coordinación competencial, pues la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón (CAr.) sobre agricultura corre en paralelo con la competencia estatal, también exclusiva, sobre el agua y las obras hidráulicas de interés general (art. 149.1.22 y 24 CE). Tanto agricultura como agua y obras hidráulicas, son imprescindibles para las actuaciones en reforma y desarrollo agrario, y de ahí la imposibilidad de conjugar estas competencias con independencia una de otra". Este planteamiento no es discutible, independientemente de las matizaciones referentes al alcance de las potestades que pueden asociarse a cada una de estas competencias, y que se tratan de exponer en este trabajo.

Puede resultar conveniente en este momento hacer referencia a los RRDD de transferencias de funciones y servicios de

232 Ver "El sector agrario" en: Embid Irujo, Antonio (dir.), *Derecho Público Aragonés*, Dykinson SL, Madrid, 2000, pág. 409 ss.

Reforma y Desarrollo Agrario, a pesar de que la jurisprudencia constitucional no les otorgue valor jurídico. Estas transferencias se fundamentan en el art. 148.1.7 CE, y en el Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 35.1.8, que establecen la competencia exclusiva de la CAR en materia de agricultura, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Por Real Decreto 3544/1981 de 28 de diciembre, se aprobó el Acuerdo de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura, entre ellas, las relativas a reforma y desarrollo agrario, ampliadas por Real Decreto 653/1985, de 2 de abril. En este RD se amplían los traspasos de funciones del Estado en materia de reforma y desarrollo agrario a la CAR y se valora definitivamente el coste efectivo correspondiente a los servicios e instituciones y medios personales, materiales y presupuestarios traspasados por el RD anterior. Por último se produjo una ampliación de los medios que fueron objeto de traspaso por Real Decreto 563/1995, de 7 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los ya traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura (reforma y desarrollo agrario).

Así se han traspasado a la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otras:

— funciones de programación de actuaciones en materia de reforma y desarrollo agrario de interés de la Comunidad Autónoma.

— acordar y realizar las actuaciones de reforma y desarrollo agrario de interés de la Comunidad Autónoma, en particular las correspondientes a las zonas y comarcas previstas en el Libro Tercero de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, es decir en aquellas determinadas por Decreto, entre las que se incluyen la transformación en regadío de grandes zonas.

— acordar y ejecutar las acciones que tienen por finalidad la adquisición y redistribución de la propiedad rústica y el cumpli-

miento de su función social, dentro del marco de la legislación estatal.

Por otra parte la Administración del Estado se reserva las funciones, que tiene legalmente atribuidas, esto es la coordinación general de las acciones en materia de reforma y desarrollo agrario, en el marco de lo previsto en el artículo 149.1 de la Constitución, y el ejercicio, en esta materia de las competencias que en materia de ordenación general de la economía y de planificación de la actividad económica le confiere la Constitución.

Las funciones y competencias traspasadas a la CAR en materia de regadíos, no parecen plantear problema, pues el Estado se reserva acciones de coordinación y de planificación, lo que no presenta objeción alguna.

En cuanto a funciones concurrentes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma y que deben desarrollarse coordinadamente se hace referencia a varias cuestiones de interés:

— Los auxilios económicos serán gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con las normas específicas señaladas al efecto con carácter general por el Gobierno de la Nación.

— Regadíos: en todo caso, los regadíos deberán cumplir las normas básicas de la Administración del Estado sobre la adopción de sistemas de riego y las orientaciones productivas que deban fomentarse, en el marco de la planificación general de los regadíos, la ordenación general de la economía y la regulación de los recursos básicos de la economía nacional.

— Obras públicas y planes de actuación de interés general de la Nación o que afecten a más de una Comunidad Autónoma: previo acuerdo entre ambas Administraciones y con los apoyos técnicos y administrativos que sean señalados en cada caso, la

Comunidad Autónoma ejecutará las actuaciones de la competencia del Estado en la materia que le sean encomendadas por éste.

En cuanto a las zonas declaradas de interés nacional y no concluidas, se establece que la Comunidad Autónoma ejecutará todas las actuaciones ya planificadas para su ejecución por el IRYDA en su territorio. Para los planes pendientes, el Plan General de transformación, en su caso, que será aprobado por el Consejo de Ministros, se elaborará con la participación de la Comunidad Autónoma y los planes de obras se aprobarán por ambas Administraciones a propuesta de las Comisiones Técnicas correspondientes. A dichas Comisiones, que adaptarán al efecto su estructura orgánica y funciones, con representación de ambas Administraciones, les corresponderá igualmente el seguimiento de los planes. Su ejecución corresponderá de ordinario a la Comunidad Autónoma y su financiación se realizará por una y/u otra Administración.

El cierre del traspaso de competencias en esta materia con las competencias concurrentes resulta respetuoso con el orden competencial constitucional y estatutario. Conviene subrayar la referencia al desarrollado coordinado, entre ambas administraciones, de las obras públicas y planes de interés general de la Nación afectados por esta materia, y el traspaso a la CAr de la ejecución de las actuaciones en zonas ya declaradas de interés nacional. Finalmente se deja claro que los auxilios económicos serán gestionados por la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con las normas específicas señaladas al efecto con carácter general por el Gobierno de la Nación.

Puede concluirse que los problemas en cuanto al respeto al reparto competencial en materia de regadíos y reforma y desarrollo agrario no derivan del contenido de los RRDD de traspasos de competencias, sino de la práctica política y administrativa, ya que se suceden actuaciones directas estatales en esta materia no justificadas en orden al reparto competencial establecido, sino en

orden a la financiación de inversiones, problema para el que en todo caso existen distintas soluciones.

### 7.6.3.2. El Plan Nacional de Regadíos en Aragón

Por Resolución de 13 de mayo de 2002, de la Subsecretaría, se da publicidad al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma Aragón, para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008. El citado Acuerdo es de fecha 17 de octubre de 2001, por tanto anterior a la aprobación definitiva del PNR, y su contenido es similar a los suscritos con carácter general con el resto de CCAA, y detallado con anterioridad (*vid supra* 7.5.2).

De este acuerdo interesa, no obstante, transcribir la redacción de algunos de sus contenidos, que dejan constancia del marco competencial y normativo de este Plan. Así se expresa que *“el ámbito competencial en materia de agricultura corresponde en exclusiva a la CA de Aragón, y por ello las obras a financiar por el MAPA requerirán la declaración de interés general de la nación, previo informe y acuerdo previo de la CA siempre que tales obras se encuentren recogidas en el Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008”*, y se hace referencia a la aplicación de la normativa autonómica sobre regadíos, *“utilizando para ello.....la normativa legal autonómica en vigor en materia de mejora, consolidación y transformación de regadíos en Aragón”*.

Aragón está situado en una zona no calificada por la Unión Europea como Objetivo 1, y dada la trascendencia de esta situación en la financiación comunitaria aplicable a las actuaciones de desarrollo rural, en el Acuerdo se explicita: *“El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Aragón manifiesta su voluntad de cofinanciar las obras del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008, dentro del Programa de Desarrollo Rural, para la mejora de estructuras de producción, en regiones situadas fuera de objetivo número 1 de España, aprobado por la Unión Europea”*.

La política de regadíos de la Comunidad Autónoma de Aragón se condiciona y se subordina al marco financiero y normativo delimitado por el Programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de la producción (2000-2006) y al Plan Nacional de Regadíos (2000-2008). Ambos instrumentos tienen un ámbito estatal, aunque el primero es un programa aprobado por la Unión Europea, y ambos han sido ampliamente comentados, tanto en lo referente a su alcance normativo, como a los problemas competenciales asociados.

Una política de regadíos autonómica al margen de estos instrumentos, supondría la imposibilidad de acceder a la cofinanciación europea en caso de no subsumirse en el programa de desarrollo rural, y la imposibilidad de acceder a la participación económica del Estado comprometida en el Plan Nacional de Regadíos.

Pero la dependencia de la política aragonesa (y autonómica en general) de los regadíos, no queda sólo limitada a los condicionantes económico-financieros expuestos, cualquier actuación en esta materia al margen de los planes referidos, debe estar contemplada en la planificación hidrológica. Así en el caso de la creación de regadíos al margen de los previstos en el Plan Nacional de Regadíos, y dado que éste determina, condiciona o informa al menos, la planificación hidrológica, tal como se expondrá al tratar de la misma, podrían presentarse dificultades añadidas a la preceptiva concesión de agua de riego, competencia de la Administración hidráulica.

De un análisis más detallado, emergen problemas derivados de los Planes Hidrológicos de Cuenca, ya que el PNR es más restrictivo que los PHC en cuanto a superficie de riego planificada. La legislación hidráulica sobre planificación hidrológica determina la consideración en su elaboración del PNR vigente, pero en estos momentos no están en fase de modificación los PHC, por lo que nada impide el acceso a concesiones a regadíos incluidos en los

horizontes temporales correspondientes de los PHC, aunque no lo estuvieran en el PNR. Otra posible limitación a la creación de regadíos de carácter autonómico al margen del PNR, la podría constituir el propio Decreto de aprobación del mismo, pues el Estado tiene competencia para una planificación general de los regadíos, pero en el mismo no se prohíbe explícitamente a las CCAA, ni a los particulares el desarrollo de zonas regables al margen del mismo.

Estas cuestiones no se han planteado de modo explícito, pero en ningún caso está claro el alcance de la normativa estatal. Un ejemplo de ello lo constituye en Aragón los regadíos derivados del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés (PEBEA), pues no se han incluidos en el PNR, aunque indirectamente tienen reconocimiento estatal a través del Programa de Desarrollo Rural, para la mejora de estructuras de producción, en el que se tiene en cuenta el mismo a efectos del acceso a los fondos comunitarios.

Estas consideraciones afectan fundamentalmente a la creación de nuevas zonas regables, pero tanta importancia como las mismas tienen las actuaciones en mejora y modernización de infraestructuras de regadíos, presentes en el PNR, aunque en el mismo no se encuentra, al margen de unas previsiones de inversiones, otro tipo de condicionantes o limitaciones.

### 7.6.3.3. La creación de regadíos

En este apartado, nos referimos al régimen legal de las infraestructuras de regadíos, que posibilitan el suministro de agua a cada una de las explotaciones agrarias o parcelas afectadas por la transformación pretendida.

Estas actuaciones lo son al margen de las preceptivas autorizaciones o concesiones administrativas competencia de la Administración hidráulica.

Las transformaciones en regadíos de iniciativa pública se gestionan y ejecutan por la Administración agraria, independientemente de la participación prevista legalmente en algún tipo de planes de la Administración hidráulica.

Conviene destacar que la intervención ejecutiva en la creación de regadíos a lo largo de estos años ha constituido de hecho una "competencia compartida" de la Administración agraria estatal y autonómica, en contra de la distribución competencial constitucional y estatutaria.

Un primer marco legal para la creación de regadíos lo es la comentada Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 1973, cuyo ámbito de aplicación no sólo es estatal, sino que también lo es autonómico, por la vía del 149.3 CE<sup>233</sup>, en todo lo que no contravenga la propia regulación legal autonómica. En Aragón y en lo referente a creación de regadíos es de plena aplicación, pues la normativa aragonesa en la materia ha desplazado lo regulado en dicha Ley sólo en algunos aspectos relativos al régimen jurídico de la adjudicación de tierras en las zonas de interés nacional, y aspectos relacionados con la concentración parcelaria de carácter privado<sup>234</sup>. No obstante lo anterior, resultaría conveniente la adaptación de la Ley citada a la nueva realidad competencial y de gestión autonómica.

La LRDA supone un soporte normativo para la intervención directa de la Administración con objeto de crear zonas de regadío. Estas actuaciones se desarrollan propiamente en las grandes zonas declaradas de interés nacional, y exigen la aprobación por Decreto de la Zona, de un Plan General de Transformación, de un Plan Coordinado de Obras, un Proyecto de calificación, y los proyectos constructivos. Se regula la colaboración de la Administración agraria e hidráulica, con ejecución de obras a cargo de las

233 Art. 149.3 CE: "El derecho estatal será en todo caso supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas".

234 Ver Ley 14/1992 del Patrimonio Agrario Aragonés.

dos Administraciones. Una peculiaridad en estas zonas derivada de la colaboración de la Administración hidráulica, consiste en la no aplicación del régimen concesional para el riego de estas zonas (lo que no deja de constituir al menos una irregularidad administrativa), y cuyas infraestructuras hidráulicas principales, por otra parte, están gestionadas directamente por la Confederación competente y por sus servicios de explotación.

El Plan Nacional de Regadíos contempla la creación de nuevos regadíos en las zonas ya declaradas con anterioridad, de interés nacional, lo que en Aragón afecta a una superficie superior a las 20.000 hectáreas, principalmente en las Zonas Regables de Bardenas, Monegros y Calanda-Alcañiz.

La última declaración en Aragón de la creación de una zona regable de Interés Nacional, con carácter estatal, lo fue la "Transformación en regadío de la Zona Regable de la segunda parte del Canal de Monegros" por Real Decreto 37/1985, de 9 de enero (*vid supra* 7.4.2).

Por otra parte, la Comunidad Autónoma ha utilizado en escasas ocasiones la vía normativa de la LRDA para declarar por Decreto regadíos al amparo de esta legislación de grandes zonas.

A ello hace referencia Embid Irujo: «Por su parte la CAr ha llevado a cabo algunas actuaciones, como la relativa al río Huecha (Decreto 14/1987, de 16 de febrero, declarando de interés nacional la mejora de los regadíos existentes de la cuenca del río Huecha, que afecta a una superficie de 11.400 hectáreas). Asimismo, por Decreto 88/1995, de 2 de mayo, se declara de interés regional la zona regable de Calcón (Huesca). Es curiosa la utilización de la terminología de «interés nacional» en el Decreto 14/1987, y de «interés regional» en el 88/1995, con el mismo fundamento normativo en los dos casos»<sup>235</sup>.

<sup>235</sup> Embid Irujo, Antonio (dir.), *Derecho Público Aragonés*, Dykinson SL, Madrid, 2000, en pág. 411.

Así en lo que se refiere a creación de regadíos el Decreto 88/1995 en su art. 1, "*declara de interés regional conforme a lo dispuesto en los artículos 5 y 92 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario en vías a un mejor aprovechamiento de las tierras y las aguas, promoviendo la diversificación de la agricultura y el desarrollo de la zona la puesta en riego de las tierras regables por el embalse de Calcón*", no habiéndose utilizado esta vía normativa desde entonces.

La LRDA posibilita también la creación de regadíos en zonas declaradas por Decreto de "concentración parcelaria", previa aprobación de un Plan de obras y mejoras territoriales, en el que se clasifican las obras de regadío como obras complementarias. Esta vía sí que ha sido utilizada por la Diputación General de Aragón, aunque en la actualidad aplica para el desarrollo de estas zonas la normativa derivada del Decreto 48/2001 (*vid infra*).

Las normas vigentes en la Comunidad Autónoma de Aragón destinadas a regular la transformación de zonas regables, son por tanto, la Ley de Reforma Desarrollo Agrario, aprobada por el Decreto 118/1973, de 12 de enero, y la Ley 6/1994, de 30 de junio, de Financiación Agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón que clasifica, a los efectos previstos en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, determinadas obras como de interés general y otras como de interés complementario<sup>236</sup>.

Además de esta legislación, la creación de regadíos en Aragón ha dado lugar a una producción legislativa y normativa propia, con objetivos de desarrollo específicos, bien de carácter territorial, como en el caso del Plan del Bajo Ebro Aragonés, o bien de carácter estratégico, como la normativa de desarrollo de los regadíos sociales.

Recientemente se ha aprobado la Ley 6/2004, de 9 de diciembre por la que se establecen medidas en materia de expropiación

---

236 Esta Ley presenta escasas peculiaridades respecto a la LRDA, por lo que su interés es reducido.

forzosa para actuaciones de mejora y creación de regadíos. La Ley supone, que la declaración por Decreto del Gobierno de Aragón del interés general de las actuaciones, junto a la aprobación del proyecto de obras, supone implícitamente su interés social, e implica la necesidad de ocupación de los bienes necesarios para la efectiva ejecución proyectada. Así mismo las comunidades de regantes, que agrupen a los usuarios, tendrán la consideración de beneficiarias en los procedimientos de expropiación forzosa.

Esta Ley se justifica por la ausencia de una Ley sistemática en materia de regadíos, o de estructuras agrarias, en la Comunidad Autónoma, por lo que era necesaria en relación con los regadíos sociales, con el PEBEA (sólo a efectos de la declaración legal de beneficiarios de la expropiación), y con las mejoras y creación de regadíos.

Al margen de estos instrumentos jurídicos propios, para la creación de regadíos de interés comunitario, que se desarrollan a continuación, se establecen medidas de fomento y apoyo a la creación de nuevos regadíos de carácter privado en el Decreto 48/2001(*vid infra* 7.6.3.4).

#### 7.6.3.3.1. El Plan estratégico del Bajo Ebro Aragonés

De la importancia de este plan estratégico del Bajo Ebro Aragonés (PEBEA), y de su especificidad propia es buena muestra el que su regulación tenga el carácter de ley. El régimen de las obras necesarias para la transformación en regadío no aplica lo establecido en la LRDA, ni en la Ley 6/1994, de 30 de junio, de Financiación Agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón, y por ello surge la necesidad de una norma con rango legal.

Es un Plan de interés para la Comunidad Autónoma, y de fomento para la puesta en regadío de hasta 20.000 hectáreas, en el territorio situado en la provincia de Zaragoza, aguas abajo de su capital.

Se pretende aprovechar agua de la cuenca del Ebro, ya regulada, en los pantanos de Ribarroja y de Mequinenza<sup>237</sup>, para el riego de una zona de clima templado de tipo mediterráneo, que presenta importantes deficiencias estructurales.

Se regula en la Ley 10/1997, de 17 de noviembre, por la que se instrumenta la aplicación del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés y se aprueban medidas para su mejor ejecución, y por el Decreto 64/2001<sup>238</sup>, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el procedimiento y condiciones para llevar a efecto las transformaciones en regadío que se ejecuten en el ámbito del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés.

El Plan Hidrológico de la Cuenca del río Ebro, contempla, en la asignación y reserva de recursos disponibles durante diez años en la Junta de Explotación número 1, el desarrollo de elevaciones de agua para riego en esta zona. La Diputación General de Aragón haciendo uso de lo dispuesto en el artículo 92 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, solicitó ante la Confederación Hidrográfica del Ebro el establecimiento de una reserva de caudales para riego en el sector hidrológico en cuestión, con una dotación máxima por hectárea y año de 5.500 m<sup>3</sup> (lo que supone una dotación máxima anual de 110 hm<sup>3</sup>), que permite regar hasta 20.000 hectáreas comprendidas en el área territorial señalada. La inscripción de tal reserva en el Registro de Aguas supone una simplificación en la tramitación del otorgamiento de las concesiones de agua para riego de los terrenos a transformar.

<sup>237</sup> Su capacidad supone el 46% de la regulación de agua ubicada en la Comunidad Autónoma.

<sup>238</sup> Deroga el Decreto 204/1997, de 23 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece el procedimiento y condiciones para llevar a efecto las transformaciones en regadío que se ejecuten en el ámbito del PEBEA, así como el Decreto 13/1999, de 24 de febrero, que modifica parcialmente al anterior.

La regulación prevé la integración en el procedimiento de aprobación de los regadíos acogidos a esta Ley, de los trámites necesarios ante la Administración hidráulica, por parte del Gobierno de Aragón, para el otorgamiento de la concesión de agua, de acuerdo con la reserva mencionada.

Se prevén medidas de ordenación del territorio (infraestructuras eléctricas y de transporte comarcales). Se establece un régimen relativo a las transmisiones de la propiedad y se declara implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, todo ello para los fines de expropiación forzosa y ocupación temporal.

Estos planes obligan al riego a presión, casi exclusivamente por goteo, y a alternativas de cultivos que se adapten a estos sistemas, la unidad mínima de transformación tendrá una extensión de 40 hectáreas. Las parcelas a transformar en regadío deben situarse por debajo de la cota 280 metros, y la alternativa de cultivos debe estar orientada preferentemente hacia producciones no excedentarias<sup>239</sup>.

Hay dos modalidades previstas para estas obras, la ejecución por los beneficiarios y la ejecución por la Administración. En ningún caso las ayudas contemplan el equipamiento interno de parcela.

La ejecución por los beneficiarios tiene una cuantía máxima de ayuda por hectárea transformada, modulable de acuerdo con las condiciones socioeconómicas que afecten a los beneficiarios y a la cuantía de la superficie a transformar.

Se regula la posibilidad de que las obras de infraestructura general de la zona a transformar, puedan ser ejecutadas por la Administración cuando se trate de obras incluidas en sectores territoriales homogéneos y las obras a desarrollar tengan una importante incidencia económica y social. En estos casos es preciso que

---

239 Art. 4 Decreto 64/2001.

la iniciativa presentada sea previamente declarada de interés general para la Comunidad Autónoma mediante Decreto del Gobierno de Aragón.

Pueden declararse de interés general aquellas obras que beneficien las condiciones de toda la zona, se refieran a todo el ámbito de la misma y se estimen necesarias para un mejor desarrollo del PEBEA (sistemas de bombeo e impulsión, depósitos generales, electrificación y otras infraestructuras generales necesarias), y serán financiadas al 100% por la Administración. Obras de interés común serán aquellas no incluidas en la clasificación anterior, cofinanciadas<sup>240</sup> en parte por la Administración autonómica y en parte por los propios beneficiarios.

Este plan de regadíos no se ha contabilizado en el PNR, tal como se ha señalado, pero el Gobierno de Aragón tiene acceso a los fondos comunitarios correspondientes a la medida de gestión de recursos hídricos por estar contemplado en el programa horizontal de desarrollo rural de mejora de las estructuras.

Nos encontramos en este caso ante el desarrollo de la Comunidad Autónoma de sus competencias sobre los regadíos, con una normativa totalmente propia, no condicionada a otras predeterminaciones distintas de las derivadas del acceso a los fondos comunitarios de ayudas al desarrollo rural, y a la planificación hidrológica.

#### 7.6.3.3.2. *Los regadíos sociales*

En el Plan Nacional de Regadíos se incluye un programa de regadíos de interés social donde se recogen éstos como únicas iniciativas para declarar nuevas zonas regables al no considerarse conveniente, en dicha planificación, iniciar nuevas transformaciones de grandes zonas regables. El citado programa de regadíos

---

<sup>240</sup> En la actualidad la financiación a cargo de la Administración supone un máximo del 70%.

sociales consiste en llevar a cabo las transformaciones de pequeñas superficies de áreas desfavorecidas (en un entorno no superior a 2.000 hectáreas), en declive o en proceso de despoblamiento, ubicadas fuera de las zonas regables ejecutadas o en ejecución, y su finalidad se orienta a fijar la población, crear y sostener empleo agrario y equilibrar territorio. El Plan prevé en el horizonte 2008 para la Comunidad Autónoma de Aragón una superficie total a transformar de regadíos sociales de 21.000 hectáreas.

La necesidad de una regulación específica de para estos regadíos, de la que carecen a nivel nacional, deriva de su naturaleza y objeto, y tiene lugar mediante el Decreto 43/2003 de 25 de febrero del Gobierno de Aragón, por el que se establece el procedimiento para la creación de nuevos regadíos de interés social en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se articula el procedimiento para llevar a cabo la declaración y ejecución de los regadíos sociales de interés general en la Comunidad Autónoma de Aragón, estableciendo a su vez el régimen de financiación de las obras precisas para dicha ejecución, en el que se ha considerado necesaria la participación de los usuarios.

Exigen por tanto estos regadíos la declaración de obras de interés general comunitario, en caso de su ejecución por la Comunidad Autónoma<sup>241</sup>, que deberá aprobarse por un Decreto, que delimite la zona y clasifique las obras como de interés general o común, y en su caso declare de utilidad pública y urgente ejecución la concentración parcelaria.

El régimen de las obras aplicable supone la previa clasificación de las mismas en obras de interés general (sistemas de bom-

---

241 En caso de regadíos sociales de ejecución estatal, la declaración de interés general del Estado prevista en el PNR, de acuerdo con este Decreto deberá ser "propuesta por el Gobierno de Aragón, a iniciativa del Departamento competente en materia de agricultura, al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En estos casos se suscribirá el oportuno convenio con el citado Ministerio que determinará la participación de ambas Administraciones en el desarrollo de las actuaciones necesarias para la transformación."

beo e impulsión, depósitos generales precisos, conducciones de enlace y otras infraestructuras generales necesarias), y en obras de interés común (el resto de las obras, y que comprenderán fundamentalmente la red secundaria de riego y desagües). La financiación de la Administración de las obras de interés general será del 100 por cien de la inversión (no pudiendo superar su presupuesto el 50 por cien de la inversión total), y de las obras de interés común el 50 por cien, correspondiendo el resto a los usuarios.

En relación con la concesión de aguas, en el art. 5 del Decreto, se dispone que la Administración autonómica (Departamento de Agricultura y Alimentación) tramitará ante el Organismo de Cuenca el otorgamiento del aprovechamiento de aguas para riego de la zona a transformar, de acuerdo con las reservas y asignaciones establecidas al efecto en los Planes Hidrológicos de Cuenca, salvo los casos de aguas subterráneas o de pequeños caudales no contemplados específicamente en dicha planificación, cuya concesión se someterá al procedimiento reglado habitual.

El art. 4 prevé la coordinación con la Administración del Estado, mediante una Comisión Técnica Mixta y un Plan General de Transformación, cuando la transformación en regadío requiera importantes infraestructuras hidráulicas que hagan necesaria la intervención estatal, del mismo modo que la LRDA lo establece como mecanismo de coordinación entre la Administración agraria e hidráulica.

#### **7.6.3.4. Modernización de las infraestructuras generales de riego**

La obsolescencia de muchos de los regadíos antiguos y la creciente sensibilización por el adecuado uso de un bien escaso como es el agua, se manifiesta en inversiones crecientes, y dado el interés público de esas inversiones, vienen siendo amparadas desde hace algún tiempo por líneas de ayuda a cuya financiación contribuye el Gobierno de Aragón y la Unión Europea.

La LRDA establece un régimen jurídico para las actuaciones en grandes zonas de interés nacional, lo que implica la transformación económica y social, y la ejecución de obras para el mejor aprovechamiento de tierras y agua. Estos fines se cumplen no sólo mediante la creación de regadíos, sino también mediante la modernización y mejora de los existentes. En esta materia la Diputación General de Aragón aplicó la LRDA, declarando por Decreto 14/1987, de 16 de febrero, de interés nacional la mejora de los regadíos existentes en la cuenca del río Huecha<sup>242</sup> (*vid supra* 7.6.3.3). Esta declaración tuvo por objeto la mejora de las dotaciones hídricas y de las redes de riego de la citada cuenca. Posteriormente no ha sido aplicado por la Comunidad Autónoma a esta finalidad el régimen jurídico de las grandes zonas de interés nacional.

Las actuaciones relacionadas con la mejora y modernización de regadíos, se iniciaron a partir del año 1989 con la aprobación de una norma orientada específicamente a este objetivo, el Decreto 109/1989 de la Diputación General de Aragón, por el que se establecieron ayudas para obras de mejora y creación de infraestructuras básicas de regadío. Posteriormente este Decreto, fue sustituido por el Decreto 32/1996, estando regulada en la actualidad esta línea de actuación en el Decreto 48/2001, de 27 de febrero, por el que se establecen ayudas para obras de mejora y modernización de infraestructuras de regadíos existentes, así como creación de nuevos regadíos, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Las actividades susceptibles de ser subvencionadas, son las obras de mejora y modernización de infraestructuras de regadíos existentes (obras y elementos que mejoren la gestión del riego, o modernización integral), aunque también se fomentan las obras

---

242 Por Decreto 174/1987, de 24 de noviembre se aprueba el Plan General de Transformación de la zona regable de interés nacional de la cuenca del río Huecha (Zaragoza), y a partir del año 1990 se dictan Órdenes de aprobación de Planes de Mejoras Territoriales y obras de distintas zona afectadas por la citada declaración (Fréscano, Vera de Moncayo, Borja, Agón y Bisimbre, Bureta, Añón...).

para creación de las infraestructuras básicas para nuevos regadíos de interés privado. En el Decreto se articulan además los procedimientos de gestión de las ayudas públicas a estas inversiones.

Los objetivos fundamentales son conseguir un mejor aprovechamiento del agua, aumentar la capacidad de regulación de los sistemas, reducir el tiempo de los turnos de riego, disminuyendo los nocturnos, y mejorar la eficacia, la gestión y la economía de las comunidades de regantes.

Los beneficiarios de estas ayudas son básicamente las comunidades de regantes y usuarios. Está previsto que la ejecución de las obras pueda hacerse por los beneficiarios o por la Administración (a partir de inversiones superiores a 120.000 euros) con procedimientos de actuación ligeramente diferentes, y con ayudas que se modulan entre el 40 y el 65 % de la inversión.

#### **7.6.3.5. Modernización de explotaciones agrarias de regadío**

Este bloque de actuaciones de modernización tiene como sustrato las explotaciones agrarias, e incluyen entre otras tanto a los nuevos equipamientos de riego en parcela, como a la modernización de los mismos. Estas medidas de fomento no se plasman en el PNR<sup>243</sup>, pues en él sólo se atienden a las infraestructuras comunes, aunque sí está condicionado el régimen de las mismas a la normativa marco estatal. El régimen jurídico aplicable no presenta lagunas, ya que la gestión es en todo caso exclusivamente autonómica, y por otra parte el Real Decreto 613/2001 se constituye en el marco de obligado cumplimiento para las CCAA, al margen de las medidas previstas en el programa comunitario de mejora de las estructuras.

---

243 Aunque la decisión de marginar del PNR a los equipamientos en parcela tienen relación con el distinto régimen económico administrativo de las medidas de fomento de los mismos, difícilmente pueden lograrse los objetivos del Plan sin unas estrategias totalmente integradas de la mejora de las infraestructuras públicas o comunes (CCRR) y privadas (explotaciones agrarias).

Las ayudas a las inversiones en explotaciones agrarias y a la instalación de jóvenes agricultores, se gestionan y conceden por el Gobierno de Aragón, y estaban reguladas mediante el Decreto 206/1996, de 19 de noviembre, hasta la reciente aprobación del Decreto 268/2004, de 24 de diciembre<sup>244</sup>, convocándose mediante una Orden anual.

El fomento de la modernización de las explotaciones agrarias, que incluye como una de sus más importantes medidas la correspondiente a la modernización de los riegos de las explotaciones agrarias, es decir, de la infraestructura del riego en parcela, está sometido a la normativa básica estatal establecida en la Ley 19/1995 y en el RD 613/2001 (*vid supra* 7.4.3 y 7.4.3.1), y dispone de cofinanciación comunitaria a través del programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción.

La concesión de las ayudas tiene por objeto las inversiones en explotaciones agrarias mediante planes de mejora y la primera instalación de agricultores jóvenes. Los beneficiarios deben ser titulares de explotaciones que demuestren su viabilidad económica, y agricultores profesionales o explotaciones agrarias prioritarias.

Las inversiones auxiliares se concretan en la Orden anual correspondiente, y se incluye la modernización o mejora de sistemas de riego que supongan ahorro de agua, así como la sistematización de regadíos.

La cuantía máxima de la ayuda expresada en porcentaje del importe de la inversión, será de hasta el 50 por 100 en las zonas desfavorecidas establecidas según el Reglamento (CE) 1257/99 del Consejo, y el 40 por 100 en las demás zonas.

---

244 Su modificación deriva de la adaptación mediante RD 1650/2004, del RD 613/2001 que regula a nivel estatal estas medidas.

### 7.6.3.6. Desastres naturales

Las obras derivadas de desastres naturales tienen por objeto la reparación de los daños ocasionados por inclemencias meteorológicas en diferentes infraestructuras generales. En función de la gravedad de los daños ocasionados y de las características de las obras, este tipo de actuaciones pueden ser declaradas por el Consejo de Ministros, o por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, como obras de emergencia.

En estas situaciones se arbitran medidas de distinto tipo que suponen un apoyo económico para los titulares de las explotaciones agrarias afectadas, pero interesa mencionar el régimen jurídico que se aplica a la reparación o reposición de las infraestructuras de regadíos afectadas por desastres naturales y las administraciones públicas que las asumen.

En este sentido en diversas ocasiones y por Ley o Real Decreto Ley<sup>245</sup>, el Estado ha adoptado medidas urgentes para la reparación de daños ocasionados por desastres naturales, declarando de

---

245 Ver Ley 2/2005, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en las CCAA de Aragón, Cataluña, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana, que en su art. 3 regula los daños en infraestructuras públicas, y que establece en la DA 4ª, "a los efectos previstos en el art. 3, se declaran de emergencia las obras que ejecute el MAPA para reparar los daños causados en infraestructuras públicas titularidad de las comunidades de regantes, comprendidas en su ámbito de competencia. La reparación de estos daños se financiarán con cargo al MAPA, hasta un importe máximo de seis millones de euros."

Ver Real Decreto-Ley 6/2004, de 17 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los incendios e inundaciones acaecidos en territorio de las CCAA de Aragón, Cataluña...; y Orden APA/3843/2004, de 19 de noviembre, por la que se establecen criterios para la aplicación de las actuaciones previstas en el Real Decreto Ley 6/2004, de 17 de septiembre, por daños causados en infraestructuras públicas de titularidad de comunidades de regantes, y se determina el ámbito territorial de actuación.

Ver también Real Decreto-Ley 1/2003, de 21 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por las inundaciones producidas por desbordamientos en la cuenca del río Ebro durante los días 4 al 10 de febrero de 2003. Desarrollado por Orden APA/858/2003, de 10 de abril, por la que se dictan disposiciones para el desarrollo del Real Decreto-Ley 1/2003, de 21 de febrero.

emergencia las obras a ejecutar por el MAPA para reparar los daños causados en infraestructuras públicas titularidad de las comunidades de regantes. Por otra parte las Comunidades Autónomas, y en concreto la de Aragón en estas situaciones establece desarrollos normativos que habilitan al Departamento de Agricultura para la ejecución de inversiones directas en este mismo tipo de infraestructuras<sup>246</sup>.

Esta doble intervención, estatal y autonómica, sobre un mismo objeto, y tal como se establece en las normas referidas, se resuelve mediante la coordinación de las actuaciones de ambas administraciones, aunque no sea una solución acorde con el reparto competencial.

El interés de estas normas deriva de su carácter representativo respecto a los problemas inherentes a la distribución competencial entre el Estado y las CCAA, en materia de regadíos. Puede parecer incoherente que la Administración agraria asuma la competencia de la reparación de infraestructuras públicas, cuya titularidad corresponde a comunidades de regantes, que como entidades de derechos público, están sometidas al régimen establecido de la Administración hidráulica competente. No obstante, considero que resulta justificado y ajustado a derecho, pues independientemente del régimen jurídico de las comunidades de regantes, su actuación y objeto lo constituyen infraestructuras destinadas a un uso y aprovechamiento agrícola, competencia en todo caso de las administraciones agrarias.

Con esta interpretación se refuerza la diferencia competencial, ya apuntada, entre la gestión del dominio público hidráulico, y los usos y aprovechamientos sectoriales, en concreto agrícolas.

---

246 Ver Orden de 21 de marzo de 2003, del Departamento de Agricultura, por la que se establecen las actuaciones y líneas de ayuda a gestionar por el Departamento de Agricultura para paliar los daños causados en las infraestructuras generales y explotaciones agrarias por las inundaciones acaecidas en el mes de febrero de 2003; y Orden de 8 de octubre de 2004 respecto a las inundaciones de septiembre de 2004.

Ahora bien, establecido este criterio, refrendado por la legislación referida, no resulta justificable que la Administración agraria competente lo sea la estatal y no la autonómica, de acuerdo con el reparto competencial que rige la materia, y ello independientemente de la participación económica del Estado ante situaciones excepcionales que afecten a un territorio determinado.

#### **7.6.3.7. Empresas públicas para la ejecución de inversiones directas**

La normativa aragonesa relacionada con las ayudas a las obras de mejora y modernización, o con las obras de creación de regadíos, presenta con carácter general dos modalidades, la ejecución por los beneficiarios, o la ejecución por la Administración. El Gobierno de Aragón ha considerado oportuno la creación de una empresa pública que entre otros objetivos incluya, tanto la ejecución de inversiones directas en creación de regadíos, como otras actuaciones subvencionables que se ejecuten por medio de la Administración. Éste último caso se presenta en inversiones solicitadas por comunidades de regantes al amparo del Decreto 48/2001 y en actuaciones para creación de regadíos del PEBEA.

Así por Decreto 198/2000, de 21 de noviembre, del Gobierno de Aragón se aprobó la creación de la empresa pública Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesa, S.A. (en adelante SIRASA), bajo la forma jurídica de sociedad anónima, como empresa de la Comunidad Autónoma de Aragón y medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración autonómica para la realización de servicios esenciales en el ámbito agrario, alimentario, rural y medioambiental. El Convenio correspondiente entre la DGA y SIRASA se firmó el día 30 de mayo de 2001, y concreta las pautas a seguir en la ejecución de las obras y servicios que la Sociedad realice como mandataria de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, así como las facultades de seguimiento y control.

El objeto social de SIRASA incluye entre otros la realización de todo tipo de actuaciones en obras, trabajos, prestación de servicios, elaboración de estudios, planes, proyectos, asistencias técnicas formativas y de consultoría. En el Convenio se fijan las normas específicas de actuación en obras con participación económica de los beneficiarios, que se aplican a las que encargue el Departamento de Agricultura sobre mejora y modernización de infraestructuras básicas de regadíos existentes, así como de creación de nuevos regadíos previstas en las disposiciones reguladoras de las ayudas.

SIRASA se constituye así en una empresa pública a través de la cual se canalizan y ejecutan un elevado porcentaje, tanto de las inversiones en creación de regadíos promovidos por la Comunidad Autónoma, como de las ayudas para creación y mejora de regadíos.

Este modelo de gestión ampliamente desarrollado por las Administraciones Públicas españolas, tiene su reflejo estatal en las antes referidas sociedades estatales de infraestructuras rurales (SEIASAs), aunque éstas disponen de un capital propio para actuar, a diferencia de SIRASA que actúa mediante encargos y pago de los servicios correspondientes.

Para completar la relación de empresas públicas estatales que actúan en materia de regadíos es necesario hacer referencia a la Sociedad de Transformación Agraria S.A. (TRAGSA) de titularidad estatal. Al amparo de lo dispuesto en el Acuerdo de Transferencias de 27 de diciembre de 1984 se suscribió el Convenio Interadministrativo de fecha 12 de febrero de 1986<sup>247</sup> entre la Comunidad Autónoma de Aragón y el entonces Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario con la intervención de

---

247 Por Orden de 1 de septiembre de 1997, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se dispone la publicación de la Addenda al Convenio celebrado entre el MAPA y la DGA con fecha 15 de julio de 1997, para la modificación del convenio de 12 de febrero de 1986, suscrito con IRYDA y TRAGSA.

TRAGSA<sup>248</sup>, para regular la coordinación y colaboración entre ambas Administraciones y el régimen de uso y disposición por la Comunidad Autónoma de TRAGSA como medio propio de la misma, para el ejercicio de las competencias por dicha Administración asumidas. Dicha empresa actúa como un medio propio de la Administración General del Estado, o de la Administración autonómica para la ejecución de obras públicas<sup>249</sup>.

#### 7.6.4. OTRAS NORMAS DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

La Comunidad Autónoma de Aragón ha legislado en relación a las materias de reforma y desarrollo agrario, en concreto en relación con la Financiación Agraria, y con el Patrimonio Agrario.

La Ley 9/1994, de 30 de junio, de financiación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón, adapta el régimen de financiación de obras públicas establecido en la LRDA, pero por un lado las modificaciones respecto a ésta son escasas, y por otro dado que se han regulado nuevos instrumentos jurídicos en torno a la creación de regadíos, con regímenes financieros propios, la virtualidad de esta Ley ha resultado escasa y de poca trascendencia jurídica.

Por otra parte se ha legislado en torno al Patrimonio Agrario de la Comunidad, estableciendo un régimen que pretende solventar los problemas derivados de la aplicación directa de la LRDA.

---

248 Los Reales Decretos 379/1977, de 21 de enero, 1773/1977, de 11 de julio, 424/1984, de 8 de febrero y 1422/1985, de 17 de julio, normas de organización de la Administración General del Estado, autorizaron y regularon la constitución y funcionamiento del medio instrumental TRAGSA, conteniendo entre otras las normas fundamentales relativas al régimen jurídico de la Empresa y el ámbito de relación entre dicha Administración y la mencionada Sociedad, en cuanto al régimen de uso y disposición de la misma por la citada Administración como medio instrumental y servicio técnico de ésta.

249 Ver, Amoedo Souto, Carlos, TRAGSA. Medios propios de la Administración y huida del Derecho Administrativo, Atelier, Barcelona, 2004.

Así pues, la normativa específica en esta materia se rige por la Ley 14/1992, de 28 de diciembre, como derecho propio, y por el Texto Refundido de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 29 de junio, con carácter subsidiario, y por la LRDA estatal, como derecho supletorio.

El Patrimonio Agrario queda constituido principalmente por los bienes adquiridos en ejecución de procedimientos de transformación de grandes zonas o comarcas, o con cualquier otro título, y se caracteriza por constituir derechos reales sobre bienes inmuebles susceptibles de explotación agraria, cuyo objeto principal es la constitución de explotaciones agrarias viables. Por ello la competencia de su gestión y Administración corresponde al Departamento responsable en materia de agricultura. Establece la Ley como modalidades de aprovechamiento la adjudicación en propiedad o en concesión, efectuadas mediante concurso público.

Al margen del régimen jurídico del patrimonio agrario, se hace referencia a concentraciones de carácter privado, y se contienen dos artículos sobre la clasificación de obras en comarcas o zonas determinadas por Decreto, sin especificidades reseñables respecto a la LRDA.

## 8. LA POLÍTICA DE AGUAS COMO MARCO DE LOS APROVECHAMIENTOS DE LOS REGADÍOS

### 8.1. RÉGIMEN ESTATAL DE AGUAS

#### 8.1.1. EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL DEL AGUA Y EL REGADÍO

Tras la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, la política del agua en España ha seguido un largo recorrido hasta la aprobación de la Ley de Plan Hidrológico Nacional. La aprobación de la Ley 29/1985 marcó un hito histórico, no sólo porque sustituyó a una ley centenaria, aprobada en 1879, sino porque extendió y consagró la pertenencia al dominio público de todas las aguas. Esta es posiblemente la innovación más importante que introdujo dicha norma, pero junto a ella, cabe mencionar otras, como el sometimiento de las aguas a una importante planificación e intervención del poder público y al control de su calidad. Otorgó a la planificación hidrológica una función primordial en el ordenamiento y la administración de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas, y el subsiguiente proceso de planificación culminó su primera etapa con la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca mediante el Real Decreto 1664/1998 de 24 de julio.

También es objeto de principal atención por parte de este texto normativo la cuestión referente a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, y en este sentido su art. 1.1 establece que *"es objeto de esta Ley la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 de la Constitución"*.

El cuerpo normativo estatal actual de las aguas lo constituye el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que ha sido modificado por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

El Texto Refundido incorpora a la Ley 29/1985 de Aguas, básicamente las modificaciones de la Ley 46/1999 y de la Sentencia del TC 227/1988 ampliamente comentada. En el Texto Refundido no se han incluido las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, que aunque complementa a la Ley de Aguas en relación a los vertidos, también afecta a otros ámbitos, como al relacionado con las Costas.

El desarrollo reglamentario está constituido por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico<sup>250</sup> (RDPH), aprobado por RD. 849/1986 (modificado por RD 606/2003, de 23 de mayo), y por el Reglamento de la Administración Pública del agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA), aprobado por RD 927/1988.

El acelerado ritmo de modificaciones legales no se ha culminado, pues la aprobación a finales del año 2000 de la Directiva Marco sobre Política de Aguas 2000 (DMA), sólo ha sido parcialmente transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante la modificación del TRLA, que eleva las exigencias en el ordenamiento y preservación del dominio público hidráulico.

Podemos sintetizar la evolución de nuestro derecho de aguas con las palabras de Delgado Piqueras<sup>251</sup>. "Está constatado que los antecedentes de la actual legislación española de aguas se remontan muchos siglos atrás. La reformadora Ley de Aguas de 1985 (refundida con otras por el RDL 1/2001), sin perjuicio de su carácter modernizador en capitales cuestiones como la distribución competencial, es en otras partes deudora de la Ley de

250 Ver FJ 31 ss de la STC 227/1988.

251 Delgado Piqueras, Francisco, "Código de aguas". Aranzadi, 2003.

Aguas de 1866-79, siendo ésta a su vez la cristalización de nuestro propio y original acervo histórico. Coincide temporalmente la primera con nuestra incorporación a la Comunidad Europea, lo que favoreció la escora medioambiental de esta evolución autóctona".

La legislación actual del agua plantea nuevos retos para los usos agrarios de las aguas. La obligatoriedad de instalar aparatos de medición de consumos, la posibilidad de incrementar o minorar los cánones y tarifas en función de los caudales consumidos por los regantes o los contratos de cesión de concesiones constituyen elementos esenciales para racionalizar los usos agrícolas, pero son difícilmente aplicables sin actuaciones modernizadoras de los regadíos obsoletos, deteriorados o estructuralmente desfavorecidos.

La DMA abre un período que concluirá en el año 2012 para que los Estados Miembros puedan acreditar su mejor cumplimiento. El deseo y la necesidad de racionalizar los usos agrarios del agua están implícita o explícitamente presente en todos los elementos de planificación y textos legales vigentes. Sin embargo, la satisfacción de esa necesidad se ve fuertemente limitada, si no imposibilitada, en los regadíos antiguos o sometidos a procesos de deterioro y envejecimiento, tanto estructural como social. Resulta impensable que el esfuerzo y la sensibilidad de los regantes en las comunidades o zonas regables históricas sean suficientes para acometer los proyectos de modernización, los cuales sin los cambios de nuestro marco normativo son de imposible aplicación en las zonas con mayores problemas estructurales.

Es necesario realizar una breve revisión del contenido de la legislación de aguas con relevancia, ya sea directa o indirecta, en la gestión de los aprovechamientos, en especial agrícolas, así como en la actuación de las CCAA sin competencia directa sobre las aguas (aguas de cuencas intercomunitarias). Este es el propósito de los dos apartados siguientes.

### 8.1.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL AGUA

La Ley de Aguas ha puesto fin a la dualidad organizativa existente en España desde 1958 en relación con la Administración de las aguas (Comisaría de Aguas) y de las obras hidráulicas (Confederaciones Hidrográficas). Tal como expone Fanlo Loras, hoy "las Confederaciones Hidrográficas son los organismos de cuenca cuyo territorio comprende varias CCAA, pero la Ley de Aguas establece el principio de separación entre las funciones de Administración del dominio público hidráulico (funciones sobre la disposición del agua y sobre el otorgamiento de concesiones) y las demás atribuidas a la Confederación (gestión de las obras y aprovechamientos y la planificación hidrológica). Obsérvese que, en la Ley, las funciones de Administración del agua están encomendadas a la Presidencia, que es una estructura organizativa compleja, integrada por el Presidente, la Comisaría de Aguas, la Dirección Técnica, la Oficina de Planificación y la Secretaría General. Se trata de órganos de naturaleza burocrática y dependientes jerárquicamente del Ministerio. En cambio, en el resto de la organización están representadas las CCAA, las Entidades Locales, los usuarios y representantes de intereses medioambientales".

La Administración pública del agua se regula en el título II del TRLA, y se desarrolla en el Reglamento de la Administración Pública del agua y de la Planificación Hidrológica (RAPA), aprobado por RD 927/1988. Entre los principios rectores de la gestión en materia de aguas, figura la participación de los usuarios y la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza<sup>252</sup>, cuestiones todas ellas en las que las competencias de las CCAA son relevantes.

Conviene transcribir la definición de cuenca hidrográfica del art. 16 del TRLA, pues constituye clave en la delimitación de las

---

252 Art 14 TRLA.

competencias de las CCAA en materia de aguas, y así *"se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya esorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta"*, y constituye una unidad de gestión del recurso indivisible<sup>253</sup>. Se introduce en el art. 16 bis el concepto de *"demarcación hidrográfica"* de acuerdo con lo establecido por la Directiva Marco del Agua.

Los Organismos de Cuenca (Confederaciones Hidrográficas) son organismos autónomos<sup>254</sup> que desarrollan las funciones atribuidas por la Ley al Estado, y entre ellas *"la Administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma"*<sup>255</sup>, y *"la inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico"*<sup>256</sup>. Se puede interpretar esta función a *sensu contrario*, y así en el caso de aprovechamientos que no cumplieran estos requisitos, el control y la administración de los mismos podrían ser desarrollados por una Administración distinta de la hidráulica, independientemente de la potestad de la Administración hidráulica relacionada con las condiciones administrativas que previamente hubiera establecido.

Puede tener relevancia en el uso del agua en los regadíos la atribución que la Ley (TRLA) otorga a los organismos de cuenca en el art. 24 f), *"la realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el*

253 Modificado por la Ley 62/2003

254 Ver art. 43.1 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

255 Art. 23.1c TRLA, art. 21c LAg-85.

256 Art. 24.1b) TRLA. Ver art. 99.2 RDP (*"el agua que se concede queda adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se trata de riegos"*).

*aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial".*

Estos planes de adecuada gestión de la demanda tienen gran virtualidad respecto al uso de agua en el riego, pero no hay actuaciones en esta dirección por parte de la Administración hidráulica, y las existentes se llevan a cabo por administraciones agrarias<sup>257</sup>.

La colaboración de los organismos de cuenca con las CCAA tiene un concreto reflejo en el art. 25 TRLA, en relación al ejercicio de sus mutuas competencias, y mediante su incorporación a la Junta de Gobierno. También se establece la vía de convenios de colaboración con las CCAA y con las comunidades de usuarios. El mismo artículo detalla la participación de las CCAA en los procedimientos de utilización y aprovechamiento del DPH, que requiere informe previo de las mismas en ejercicio de sus competencias<sup>258</sup>. Respecto al derecho a usar el recurso se señala en la Ley que no serán necesarias otras tramitaciones, *"salvo que así lo establezca una Ley estatal"*<sup>259</sup>, *sin perjuicio de las autorizaciones o licencias exigibles por otras Administraciones Públicas en relación a la actividad*<sup>260</sup> *de que se trate o en materia de intervención o uso de suelo"*.

En cuanto a la necesaria intervención de los organismos de cuenca respecto de actuaciones administrativas de las CCAA en el ejercicio de sus competencias que puedan incidir en la gestión del DPH, la Ley señala en su art. 25.4, *"las Confederaciones Hidrográficas emitirán informe previo ... sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias,*

257 Ver Plan Nacional de Regadíos y planes de mejora de regadíos de las CCAA.

258 Las CCAA, y en concreto la de Aragón, no han regulado estas actuaciones, que sí están contempladas respecto a las competencias medioambientales, pero no en relación a la participación de la Administración agraria, pues no hay desarrollo normativo alguno en relación a los regadíos.

259 Ver el tratamiento y la problemática que se plantea respecto de la legislación sobre evaluación de impacto ambiental.

260 Sería posible una regulación agraria sobre el riego.

*entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno".*

### 8.1.3. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

El mandato constitucional (art. 45.2 CE) de una utilización racional de los recursos naturales, obliga a una adecuada planificación de los aprovechamientos y disponibilidades del agua, de acuerdo con criterios de protección del dominio público hidráulico.

La planificación es una técnica que goza de gran arraigo en nuestro ordenamiento jurídico, y alcanza un significado nuevo con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que le da rango legal y la concibe como instrumento de racionalización y de garantía de la disponibilidad del agua para satisfacer las diferentes demandas, pero también como objeto para alcanzar un buen estado ecológico de las aguas.

La Ley de Aguas, aborda la planificación hidrológica como aspecto consustancial de la regulación del dominio público hidráulico. La Directiva Marco del agua, ha requerido su modificación, afectando de modo importante a los criterios de planificación. De este modo el título III del TRLA, "de la planificación hidrológica", comienza en su art. 40 declarando como objetivos generales de la misma, de acuerdo con la citada Directiva, "*conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta Ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales*". La política del agua en relación con sus distin-

tos usos y aprovechamientos debe estar presidida, por tanto, por estos criterios.

La planificación hidrológica se lleva a cabo a través de dos instrumentos<sup>261</sup>, uno en el ámbito de cada demarcación hidrográfica (se amplía el marco territorial de la Cuenca Hidrográfica, referente territorial de las Confederaciones Hidrográficas), y que se denominan "Planes Hidrológicos de Cuenca", y un plan de ámbito estatal, denominado "Plan Hidrológico Nacional".

La Ley 62/2003 introduce un nuevo apartado en el art. 40 TRLA<sup>262</sup>, que obliga a condicionar la política del agua de la Administración hidráulica a las políticas sectoriales sobre los correspondientes usos, que establezcan las administraciones competentes. Esta modificación considero que tiene enorme trascendencia, pues la planificación de los regadíos realizada por una Comunidad Autónoma competente para ello, debe respetarse por la Administración hidráulica, al margen de las limitaciones que pueda establecer derivadas de la gestión racional y sostenible del recurso, y de sus competencias sobre el dominio público hidráulico. Puede interpretarse esta norma en el sentido de que la Administración hidráulica aún debiendo ejercer todas sus competencias en la gestión del agua y en las autorizaciones o concesiones para su uso, debe condicionar las mismas a la planificación sectorial de la Administración competente, y por tanto los usos y aprovechamientos para autorizarse no sólo deben ser compatibles con la planificación hidrológica, sino también con la planificación sectorial de la Administración competente.

Debe resaltarse que los planes sectoriales los deben establecer las administraciones competentes, así los planes sectoriales res-

---

261 Art. 40.3 TRLA.

262 Art. 40.2. TRLA: "La política del agua está al servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones públicas, sin perjuicio de la gestión racional y sostenible del recurso que debe ser aplicada por el Ministerio de Medio Ambiente, o por las Administraciones hidráulicas competentes, que condicionará toda autorización, concesión o infraestructura futura que se solicite".

pecto a las zonas de regadío son competencia exclusiva de las CCAA, independientemente de la regulación de carácter general que la Administración del Estado pueda hacer, en base a sus competencias sobre la planificación general de la economía. Es evidente que la Administración Hidráulica, despliega todo su control sobre el DPH, pero la Administración agraria autonómica, dispone de capacidad exclusiva para regular el sector del regadío, y por ello la primera, no puede actuar al margen de la regulación sectorial. Esta importante cuestión queda por tanto ratificada en la Ley de Aguas, y como veremos, también en el PHN.

Por todo ello una concesión para un regadío, no puede otorgarse si éste no es compatible con la planificación que en su caso hubiera establecido una Comunidad Autónoma, o con la planificación de la Administración agraria estatal. No debería ser posible concesión alguna para un nuevo regadío, o una modificación de condiciones si no fuera compatible con la citada planificación, desde la entrada en vigor de la modificación de la Ley de Aguas reseñada.

Evidentemente, la planificación hidrológica y la de regadíos tienen una estrecha vinculación entre sí y con otras planificaciones. La planificación agrícola genera unas demandas de agua, la hidrológica trata de satisfacerlas mediante los recursos hidráulicos y las obras necesarias, y la presupuestaria prevé los recursos económicos indispensables para éstas. No obstante el modelo de interrelación difiere si el análisis lo es en base a una política del agua basada en la oferta (poner agua a disposición de la demanda generada), o si lo es en base a una política de la demanda, que pone el énfasis en la gestión y eficiencia de su uso, y no tanto en la puesta a disposición del recurso (presupuestos de la llamada nueva cultura del agua).

Esta vinculación se manifiesta también en el art. 20 d) TRLA, ya que entre las materias sometidas a informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, enumera "los planes y proyectos de interés

*general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio en tanto afecten sustancialmente a la planificación hidrológica o a los usos del agua”.*

El Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, que aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (en adelante RAPAPH), dedica su Título II (art. 70 y ss.) a la planificación hidrológica. Este RD debe interpretarse de acuerdo con la STC 118/1998, de 4 de junio, en especial en lo referente a su carácter no básico, lo que supone que no sea de aplicación directa a las cuencas intracomunitarias con Administración hidráulica autonómica, de algunos de sus preceptos.

### 8.1.3.1. El Plan Hidrológico Nacional

El Plan Hidrológico Nacional (PHN) se aprueba por Ley 10/2001 de 5 de julio, y se modifica por RD Ley 2/2004 de 18 de junio. Se cierra así el proceso abierto el 1 enero de 1986, con la entrada en vigor la Ley 29/1985.

El art. 45 del TRLA<sup>263</sup> delimita el contenido del Plan Hidrológico Nacional, con medidas de coordinación entre los PHC, de transferencias de recursos hidráulicos, y de modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos. Por otra parte, sus previsiones prevalecen sobre el carácter normativo de la planificación de las Cuencas, por lo que deberían modificarse los PHC para adaptarse a las mismas.

El ámbito de la Ley es nacional, a excepción del territorio canario, que tiene un régimen especial, y en la misma se establecen los criterios de coordinación relativos a aspectos técnicos y metodológicos, que obligan también a las Administraciones de las cuencas

<sup>263</sup> Art. 2.2 Ley 10/2001 del PHN.

intracomunitarias, el régimen jurídico de los acuíferos compartidos y las normas sobre el buen estado ecológico de las aguas.

En la exposición de motivos de la Ley del PHN, se presenta éste, como un instrumento para resolver los graves desequilibrios hídricos desde una perspectiva global, capaz de satisfacer de forma equilibrada los objetivos de la planificación. Este planteamiento inicial, más cercano a una política del agua preocupada por la oferta del agua, por sus aspectos cuantitativos, y de su concepción como un recurso económico que como un recurso natural, se aleja, de los principios que inspiran la gestión del dominio público hidráulico en nuestro ordenamiento, y de los principios de gestión marcados por la Directiva Marco del Agua, supone la base de un planteamiento de grandes infraestructuras hidráulicas, y de transferencias de recursos inter-cuencas como solución a las diferencias de disponibilidades de agua entre territorios.

Esta planificación se realiza tras la finalización del proceso iniciado en las Cuencas Hidrográficas y tras la elaboración y discusión del Libro Blanco del Agua, y de la participación del Consejo Nacional del Agua, por lo que constituye la culminación del proceso planificador a través de la coordinación de los Planes Hidrológicos de Cuenca ya aprobados de acuerdo con el diseño establecido en la Ley de Aguas, y establece las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de Cuenca.

La transferencia de recursos entre ámbitos territoriales de distintos planes hidrológicos constituye la solución última y más comprometida para solucionar los déficits hídricos, por ello, el Plan Hidrológico Nacional, contempla como prioritarias otras medidas<sup>264</sup> para la racionalización y optimización de los recursos hídricos. El RD Ley 2/2004 de 18 de junio, deroga los artículos del PHN que afectan a la autorización de nuevas transferencias de cauda-

264 Tras la modificación de la Ley por el RDL 2/2004.

les desde la Cuenca del Ebro a otra cuencas hidrográficas, aunque se regulan las previsiones de transferencias de pequeña cuantía (entre 1 y 5 hectómetros cúbicos anuales).

La pretensión del legislador no es intervenir en la planificación realizada por los PHC, sino dar respuestas homogéneas a nivel nacional, que sean de interés general, a cuestiones no resueltas en los planes de cuenca, y fijar los elementos básicos de coordinación, remitiendo a un posterior desarrollo normativo el establecimiento de los criterios técnicos y metodológicos que deberán tenerse en cuenta en la futura revisión de los planes de cuenca.

La Ley, recogiendo la filosofía del Libro Blanco del Agua, pone especial énfasis en garantizar un uso racional y sostenible de los recursos hidráulicos, preocupación que se trasluce a lo largo de todo su articulado. Entre éstos por su singularidad merecen especial mención la gestión eficaz de las aguas para abastecimiento, la exigencia de máxima eficiencia en la gestión del recurso en las cuencas receptoras, la regulación de las reservas hidrológicas por motivos ambientales, la gestión de las sequías y regulación de zonas inundables, la protección de las aguas subterráneas, la conservación de humedales y las actuaciones de sensibilización, formación y educación en el uso sostenible del agua.

Respecto a la coordinación con otras políticas sectoriales, su art. 10, enfatiza que la política del agua está al "*servicio de las estrategias y planes sectoriales que sobre los distintos usos establezcan las Administraciones Públicas*", al margen de las competencias sobre el dominio público hidráulico, reproduciendo el art. 40 TRLA al que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

La política de inversiones y ejecución de infraestructuras hidráulicas tiene una gran trascendencia pues establece prioridades y criterios de selección, y la misma se ha reflejado en una programación de las inversiones en el período 2000-2008, que concreta un conjunto de actuaciones destinadas a mejorar el uso y conservación del recurso, que se declaran de interés general del

Estado, y que el texto de la Ley remite al detalle nominativo de su anexo II<sup>265</sup>.

Esta programación legal de infraestructuras es de gran relevancia, pues determina en muchos supuestos la disponibilidad de recursos hidráulicos. Los PHC fijan para un horizonte de 10 y 20 años el crecimiento de la superficie regable de las cuencas, pero basado en la realización de unas obras que garantizan el suministro de agua. Así el PHN al determinar por Ley las infraestructuras necesarias condiciona indirectamente las citadas previsiones de los PHC. De este modo, la planificación de los aprovechamientos en general y de los regadíos en particular queda subordinada a las obras y proyectos incluidos en la Ley del Plan Hidrológico Nacional, y vinculadas a lo dispuesto en dicho Plan, con independencia de las limitaciones derivadas de Planes sectoriales como el PNR.

### 8.1.3.2. Los Planes Hidrológicos de Cuenca

Aunque de menor rango legal que el Plan Hidrológico Nacional, los planes de cuenca integran elementos de importancia radical para el futuro de los regadíos en España. Entre ellos destacan la definición y los objetivos de garantía de las dotaciones de agua de las zonas regables, la ordenación de los usos en situaciones de escasez, los proyectos dirigidos a aumentar la oferta de agua y, por tanto, el máximo crecimiento potencial de la superficie regable de la cuenca y, finalmente, los objetivos de ahorro de agua alcanzables mediante proyectos de modernización y rehabilitación de las zonas regables.

---

265 En particular, forma parte del mencionado anexo II, en toda su extensión y contenido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del texto único del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de agosto de 1999, la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón, aprobada en su sesión de 30 de junio de 1992, relativa a los criterios sobre política hidráulica de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 36.4 LPHN).

El art. 40.1 TRLA configura la planificación hidrológica como instrumento para *"conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales."* En su apartado 3 el artículo 40, establece que esta *"planificación se realizará mediante los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional"*.

Los arts. 72 ss. del RAPAPH detallan el contenido<sup>266</sup> y las disposiciones sobre la elaboración, aprobación y revisión de los PHC. Los Planes Hidrológicos de Cuenca deben incluir programas de medidas básicas y complementarias conducentes a la consecución de objetivos medioambientales, y elaborarse en coordinación con las diferentes planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con lo establecido en la planificación de regadíos y otros usos agrarios<sup>267</sup>.

Los programas de medidas que deben formar parte del plan hidrológico, deben incluir *"las normas básicas<sup>268</sup> sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento del conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles"*<sup>269</sup>, y las infraestructuras básicas requeridas por el plan<sup>270</sup>. En ambos casos el

266 La Orden de 24 de septiembre de 1992 aprueba las instrucciones y recomendaciones técnicas complementarias para la elaboración de los PHC intercomunitarios.

267 Ver nueva redacción del art. 41 TRLA.

268 Art. 81 RAPA: "Las normas básicas sobre mejora y transformaciones de riego se refiere a métodos de riego, dotaciones de agua, su reutilización y condiciones de drenaje, así como a las adaptaciones que deben realizar los regantes para conseguir una utilización racional de los recursos naturales".

269 Art. 42.1, apdo. g, subapdo. l<sup>o</sup> TRLA. La constitucionalidad de esta norma se determinó en la STC 227/1988, FJ 20.

270 Art. 42.1, apdo.g, subapdo. o<sup>o</sup> TRLA. Art. 85 RAPA: "a los efectos de su obligatoria inclusión en el Plan Hidrológico de cuenca, se entenderá por infraestructuras básicas las obras y actuaciones que, influyendo significativamente en el ámbito hidráulico en que se insertan, forman parte integrante de los sistemas de explotación que hacen posible la oferta de recursos prevista por el Plan para los diferentes horizontes temporales."

Tribunal Constitucional consideró que estas medidas no invadían competencias autonómicas. Respecto a las infraestructuras básicas, el Reglamento deja claro su alcance en relación a su integración en los sistemas de explotación que posibilita la oferta del recurso. Desde este punto de vista estas infraestructuras no podrían referirse a las obras de distribución del agua en una zona regable. No obstante el art. 46 (art. 95 LAg) establece las bases del régimen de las obras hidráulicas de interés general.

Respecto a los recursos hidráulicos se detallan los usos del agua según su destino y se establecen distintos grupos, siendo uno de ellos el correspondiente a "regadíos y usos agrarios"<sup>271</sup>, uso respecto al cual interesa destacar las especificaciones especiales que el Plan prevé. En primer lugar, puede sorprender que este uso del agua para riego goce de una gran prioridad<sup>272</sup>, pues en la genera-

---

271 Artículo 60 TRLA, orden de preferencia de usos. "En las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno. Toda concesión está sujeta a expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general sobre la materia, a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de cuenca. A falta de dicho orden de preferencia regirá con carácter general el siguiente:

— Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

— Regadíos y usos agrarios.

— Usos industriales para producción de energía eléctrica.

— Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

— Acuicultura.

— Usos recreativos.

— Navegación y transporte acuático.

— Otros aprovechamientos.

El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los Planes Hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1 de la precedente enumeración. Dentro de cada clase, en caso de incompatibilidad de usos, serán preferidas aquellas de mayor utilidad pública o general, o aquellas que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad".

272 Esta prioridad lo es a los efectos de expropiación forzosa y de competencia de proyectos.

lidad de los PHC sólo tienen un carácter más preferente los abastecimientos urbanos. Las preferencias de los aprovechamientos de un mismo uso lo serán a favor de aquéllos con mayor utilidad pública o general, así como aquéllos que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua, y serán preferentes los regadíos preexistentes que estén infradotados, en situación administrativa acorde con la normativa y cuya eficiencia sea igual o superior a la establecida en este Plan. Estos criterios de preferencia suponen, que los aprovechamientos de regadío que las CCAA declaren de interés general, o social, serán prioritarios respecto a cualquier otro posible uso al margen de los abastecimientos urbanos, por lo que no deberán concurrir a ningún procedimiento de competencia para tramitar la concesión correspondiente.

Estos Planes Hidrológicos de cuenca, han sido elaborados por cada Confederación Hidrográfica o Administración hidráulica competente. El Real Decreto 1664/1998 de 24 de julio aprobó los PHC, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 29/1985 de 2 de agosto, de Aguas. Se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca intercomunitarios del Norte (I, II y III), del Duero, del Tajo, del Guadiana (I, II), del Guadalquivir, del Segura, del Júcar, del Ebro y del Sur, así como los Planes Hidrológicos de cuencas intracomunitarias<sup>273</sup> de Cataluña.

El art. 2 de este Real Decreto contiene normas cuyo ámbito lo constituyen todos los Planes aprobados, una de ellas aplicable a las reservas de recursos previstas, para asegurar que se revisarán con los propios planes, para evitar el mantenimiento de aquellas que devengan innecesarias por el transcurso del tiempo<sup>274</sup>, y otra

---

273 El Plan Hidrológico de Galicia-Costa se aprueba por R.D. 103/2003, de 24 de enero, el de las Islas Baleares por RD 378/2001, de 24 de enero.

274 "Las reservas de recursos previstas en los Planes Hidrológicos de cuenca se aplicarán exclusivamente para el destino concreto y en el plazo máximo fijado en el propio plan. En ausencia de tal previsión, se entenderá como plazo máximo el de ocho años establecido en el artículo 110.2 del citado Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, salvo que en la revisión del correspondiente plan se establezca otro diferente".

de gran interés por lo que supone de integración de planificaciones sectoriales.

Las reservas demaniales constituyen un singular precedente de la planificación hidrológica. Las reservas han sido establecidas mediante Decretos o Leyes, y la propia Ley 10/2001 del Plan Hidrológico Nacional en su DA 5ª mantiene la vigencia de la reserva de agua para los riegos del Alto Aragón establecida por la Ley de 7 de enero de 1915. Desde la promulgación de la Ley de Aguas de 1985 el procedimiento establecido es el de su inclusión en los Planes Hidrológicos, y en todo caso sólo la Ley podría sustituirlo<sup>275</sup>.

Cumpliendo con los requerimientos del RD 1664/1998 se han publicado los contenidos normativos de cada uno de los Planes, mediante Órdenes<sup>276</sup>.

Durante la tramitación de los PHC<sup>277</sup>, se ha puesto de relieve la necesidad de una estrecha coordinación entre la Administración hidráulica y la agrícola, como regula el art. 2, apartado e, del RD 1164/1998 por el que se aprueban los PHC, al establecer esta coordinación en los siguientes términos: *"en especial, en materia de regadíos las actuaciones e inversiones de la Administración General del Estado se atenderán a los programas, plazos y previsiones establecidas en el Plan Nacional de Regadíos vigente en cada momento"*. Queda así regulada la indispensable coordinación, entre la política hidráulica y la agrícola, adquiriendo ésta, tanto mayor relieve en la medida en que los factores que tradicionalmente han venido condicionando la via-

---

275 Libro Blanco del Agua, pág. 348: "La obligación jurídica del establecimiento de reservas en los Planes Hidrológicos ha de ponerse en conexión con su finalidad, puesto que ningún sentido tiene establecer tales reservas cuando no existan razones objetivas que las hagan necesarias. Motivación, finalidad y temporalidad son pues requisitos básicos para la correcta formulación de la reserva, que tal y como prevé la regulación vigente han de inscribirse en el correspondiente Registro de Aguas del Organismo de cuenca, e irse cancelando a medida que se conceden los caudales reservados".

276 En el caso del PHC del Sur lo fue por Orden de 6/9/1999 y en el resto de los Planes de la Administración estatal por Orden de 13 de agosto de 1999.

277 La demanda para riego según el Libro Blanco del Agua-2000 cuadruplica el resto de usos.

bilidad del regadío, como la disponibilidad de recursos naturales, ceden su primacía a otros de mayor complejidad, como a la competitividad de las producciones agrarias en los mercados.

Esta técnica de remisión de la planificación hidrológica en materia de regadíos a la planificación del PNR, no resulta coherente, pues uno de los objetivos de los PHC es la racionalización de los usos del agua, la caracterización y cuantificación de los mismos, y las infraestructuras necesarias para ello, y éstos se desvirtúan si no hay integración de las planificaciones que recaen sobre el uso del recurso. Parece evidente, que dada la importancia de los regadíos en la planificación de los usos y aprovechamientos del agua, los planes sobre regadíos deben integrarse en los PHC, y ello exigiría hoy, la revisión de los planes de cuenca.

El conjunto de los PHC aprobados contemplan a escala nacional una superficie de nuevos regadíos superior al millón de hectáreas, y ello como resultado de una determinación de máximos, derivada de una política de oferta de agua y en ningún caso fruto de una adecuada planificación acorde con criterios técnicos, económicos, institucionales (PAC y OMC) medioambientales o de ordenación del territorio como se deriva de los principios de la planificación hidrológica<sup>278</sup>. Nos encontramos con unos PHC en los que las previsiones de nuevos regadíos en un período de 10 años, duplican a las establecidas en el PNR-2008. Esta cuestión se ha abordado en el apartado 7.2.1, en relación con la planificación de los regadíos.

### 8.1.3.3. El Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro

El Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro (PHCE) tras su aprobación por RD 1664/1998, fue modificado mediante el Real Decreto

<sup>278</sup> Art. 40.1 TRLAg-2001 y art. 70 del Reglamento de Planificación hidrológica (RD 927/1988), que dice "la planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

201/2002, de 18 de febrero<sup>279</sup>. Los contenidos normativos de carácter general que se comentan responden en su mayor parte a los criterios generales derivados de la regulación del contenido de los Planes establecido en el Reglamento de planificación hidrológica y en la Orden sobre instrucciones técnicas a los que se ha hecho referencia anteriormente.

En cuanto a la demanda agraria se estiman los requerimientos de agua necesarios para la satisfacción de las necesidades hídricas de los cultivos y otros requerimientos funcionales asociados a las técnicas del riego, y de acuerdo con dicha estimación, y para una eficiencia global del 60% a partir de la toma del canal principal, en el anejo 3 se establecen las dotaciones objetivo máximas de riego para las distintas zonas regables.

Resulta interesante el apartado 2 del art. 12, que permite mejorar la eficiencia *"con el aprovechamiento integral de las aguas que circulen por los azarbes artificiales existentes dentro de la zona regable que se estima que siguen formando parte de las aguas concedidas al sistema"*. Con base en esta norma podría justificarse la reutilización de aguas de riego, que circulan por los desagües, o cauces artificiales contruidos en la zona regable, sin necesidad de autorización alguna, por considerar que forman parte de las aguas objeto de concesión, aunque no puede considerarse coherente con los principios y el contenido del cuerpo normativo de la Ley de Aguas, aprovechamientos y usos no regulados concesionalmente.

Esta norma se enmarca indefectiblemente en la denominada *"reutilización directa de aguas"*, que debe estar regulada, y sometida a un régimen legal, que en el caso de las aguas de riego, en especial en grandes zonas regables, debe no sólo permitirse, sino incentivarse, en aras de lograr mayores eficiencias del sistema, previa justificación en todo caso, de que estas prácticas tengan efec-

---

279 Orden MAM/638/2002, de 7 de marzo, de modificación de la Orden de 13 de agosto de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan hidrológico de la cuenca del Ebro, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio.

tos favorables sobre la calidad de las aguas del dominio público hidráulico afectadas por la zona regable.

Hay que destacar también el apartado 3º del art. 12 PHCE<sup>280</sup>, que contempla dotaciones de agua de riego distintas de las previstas en el Plan derivadas de acuerdos de Comunidades Autónomas. Esta previsión es coherente con un modelo de gestión del DPH, en el que, las condiciones de usos sectoriales del agua, sean establecidas por la Administración competente en dicho sector, independientemente de las competencias de la Administración hidráulica.

Se concretan criterios de garantía de la satisfacción de la demanda agrícola en base a la cuantía del déficit de agua mensual y anual sobre la demanda.

Las Comunidades Autónomas<sup>281</sup> tienen una participación señalada en las cuestiones medioambientales, y en su gestión, en especial en lo relacionado con la protección de espacios, de fauna y de flora, y ello se refleja en el contenido del Plan en lo relacionado con los volúmenes y condiciones ecológicas mínimas<sup>282</sup> que satisfagan el objetivo ambiental para el tramo de cuenca o masa de agua, teniendo en cuenta la dinámica de los ecosistemas.

La asignación y reserva de recursos resulta uno de los contenidos básicos de un Plan Hidrológico. Respecto a este importante aspecto de la política hidráulica en el art. 38 PHCE se asumen convenios o pactos establecidos previamente, como el Pacto del Agua de las Cortes de Aragón<sup>283</sup>, y reservas como la de recursos del

---

280 PHCE, Art. 12.3. Dotaciones objetivo máximas de riego. " No obstante lo anterior, en los modelos de gestión, podrá emplearse en casos concretos otras dotaciones por motivos concesionales, acuerdos de Comunidades Autónomas u otras causas debidamente razonadas."

281 Art. 28.3: "Para fijar estos objetivos se tendrán en cuenta las consultas y disposiciones de las Comunidades Autónomas y los organismos con competencias medioambientales".

282 Art. 28 Orden del PHC Ebro.

283 Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en su sesión de 30 de Junio de 1992 relativa a criterios sobre política hidráulica en la Comunidad Autónoma de Aragón.

embalse de Itoiz, establecida por Resolución de Presidencia del Organismo de 22 de junio de 1993.

La asignación y reserva se establece para la satisfacción de las demandas consuntivas que se detallan en cada caso, por Juntas de Explotación, de acuerdo con los modelos de simulación aplicables, lo que no impide la consideración de un uso no previsto. Los recursos disponibles u obtenidos por las nuevas regulaciones u otras actuaciones se reservarán para satisfacer prioritariamente las demandas actuales y futuras de abastecimiento, regadíos y otros usos industriales que pudieran requerirlos. También, aunque no se especifique, los aprovechamientos a los que se refiere la asignación y reserva de recursos se entiende que son los correspondientes a la propia cuenca o subcuenca topográfica en la que está ubicada la actuación generadora de recurso.

El Plan Hidrológico asigna y reserva los recursos disponibles para las demandas previsibles al horizonte de 10 y de 20 años<sup>284</sup>.

En relación con las directrices sobre concesiones de aprovechamientos para riego, éstas exigen la justificación de la evaluación de las necesidades hídricas de acuerdo con lo especificado en el Plan, y de la rentabilidad económica del aprovechamiento; se detallan los requisitos pormenorizados de ejecución de los estudios de viabilidad de los nuevos regadíos, respecto a las superficies a transformar y aptitud de sus suelos, a dotaciones, a indicadores socio-económicos y medioambientales<sup>285</sup>. Por otra parte debe condicionarse a que el proyecto correspondiente estudie el sistema

---

284 Las reservas de recursos para usos y demandas futuras (art. 40d LAg-85) deben responder a actuaciones y obras previstas (art. 41.1 LAg-85), debiendo especificarse la cuantía de los caudales, finalidad y plazo (art. 92.2 RAPAPH). De acuerdo con este planteamiento en el F.7 de la STS de 16 de mayo de 2003 (recurso 396/1999) contra el PHC Tajo, se expresa "de esta regulación se deduce que no caben reservas indeterminadas ni en cuanto a su finalidad ni en cuanto a su duración, puesto que en los planes hidrológicos deben identificarse de forma concreta y precisa el origen de los recursos reservados, su destino previsto y el plazo para su materialización".

285 Esta exigencia queda superado por la legislación de impacto ambiental, que afecta en todo caso a transformaciones superiores a 100 hectáreas.

de riego más adecuado y defina adecuadamente el sistema de drenaje requerido por las particulares relaciones suelo/agua de cada regadío concreto; se exige la inclusión de un dispositivo de aforo que permita controlar el caudal y volumen realmente utilizados, así como facilitar mensualmente a la Confederación la estadística diaria correspondiente<sup>286</sup>.

Por otra parte también condiciona el régimen de auxilios económicos a su adecuación a las previsiones establecidas en el Plan en cuanto a dotaciones, sistemas y métodos de riego, condiciones de drenaje, sistemas de control e información de caudales, volúmenes y módulos de riego<sup>287</sup>, así como a los posibles efectos ambientales que sobre el dominio público hidráulico puedan generar.

Para la modificación o revisión de concesiones de regadíos, el Plan se remite a la Ley de Aguas<sup>288</sup>, que exige para ello a la Administración hidráulica que acredite que el objeto de la concesión puede cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica de utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo, sin que la modificación de las condiciones concesionales otorgue derecho a compensación económica alguna, aunque, reglamentariamente puedan establecerse ayudas<sup>289</sup> a favor de los concesionarios para ajustar sus instalaciones a las nuevas condiciones.

286 Asimismo y en relación con las concesiones ya otorgadas se aplicarán, salvo causa justificada, las mismas medidas bien en base a las cláusulas concesionales que así lo contemplen, o a la aplicación del artículo 115.2.c) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

287 Estas exigencias también se establecen respecto a las actuaciones de mejora de los regadíos existentes.

288 Art. 65 TRLA (art. 63 LAg-85).

289 Art. 274 del RDPH. El Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta conjunta de los Ministerios de Economía y Hacienda y de los departamentos interesados por razón de la materia, especificará y fijará en cada caso el régimen de ayudas técnica, financieras y fiscales que podrán concederse a quienes procedan al desarrollo, implantación o modificación de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, así como a cambios en la explotación que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas. Asimismo podrán concederse ayudas a quienes realicen plantaciones forestales, cuyo objetivo sea la protección de los recursos hidráulicos.

El aspecto que más nos interesa del Plan Hidrológico es el referente a las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío<sup>290</sup>. En primer lugar se remite a las determinaciones del PNR, y a los programas de obras de modernización con el objetivo fundamental de la mejora de la eficiencia en el uso del agua. Se concreta más en relación a los "regadíos dependientes de las Administraciones públicas"<sup>291</sup>, y se plantea un catálogo definitivo y jerarquizado de las actuaciones a llevar a cabo en materia de obras de mejora y modernización. Se exige coordinación entre los programas de mejora y modernización de zonas regables y el programa de nuevas transformaciones en regadío, en las que se estará a lo dispuesto por otras Administraciones competentes, y al orden de prioridad de las actuaciones desde el punto de vista de la Administración pública del agua, siempre en coordinación con las comunidades de regantes.

El art. 95 PHCE establece que la concesión de auxilios económicos<sup>292</sup> para los regadíos particulares se condicionará al requisito previo de la revisión concesional<sup>293</sup> de los aprovechamientos en el

---

290 Art. 94 a 101 del PHC Ebro.

291 No puede hablarse con rigor de mejoras en regadíos dependientes de las AAPP, y en su caso nos encontraremos con infraestructuras hidráulicas (grandes infraestructuras de uso general) de titularidad de la Administración Hidráulica. Las infraestructuras de regadíos ejecutadas por las Administraciones agrarias se entregan a los usuarios, y los regadíos en ningún caso son titularidad de Administración alguna, sino de los titulares de la concesión o de la comunidad de regantes correspondiente.

292 Artículo 110 TRLA. Ayudas del Estado para actividades que mejoren la calidad de las aguas. Se determinarán reglamentariamente las ayudas que podrán concederse a quienes procedan al desarrollo, implantación o modificaciones de tecnologías, procesos, instalaciones o equipos, así como a cambios en la explotación, que signifiquen una disminución en los usos y consumos de agua o bien una menor aportación en origen de cargas contaminantes a las aguas utilizadas.

293 TRLA. Disposición transitoria sexta. Revisión de características de aprovechamientos inscritos el Registro de Aguas Públicas. En el plazo y del modo que reglamentariamente se determine, los Organismos de cuenca revisarán las características de los aprovechamientos actualmente inscritos en el Registro de Aprovechamiento de Aguas Públicas, como trámite previo al traslado de sus asientos al Registro de Aguas del Organismo de cuenca correspondiente.

Registro de Aguas, con la consecuente reasignación de recursos hidráulicos, de modo que se ajusten a las dotaciones de este Plan. Por último se hace referencia a la realización de convenios del Organismo de Cuenca con las comunidades de usuarios, con el objetivo de mejorar la gestión de los sistemas de riego.

Teóricamente esta normativa debería haber contribuido a una adecuación de los aprovechamientos al régimen dotacional establecido en el Plan, pero ha tenido escasa aplicación, al margen de que, tal como se ha expuesto (*vid supra* 7), los auxilios para la mejora y modernización de los regadíos existentes se gestionan por las Administraciones Agrarias.

*"Se proponen para el período de vigencia del Plan las actuaciones de mejora y modernización de regadíos que se exponen en el Anejo 7 de este Texto, en el entendimiento de que en muchos casos las obras de mejora propuestas servirán para consolidar otros usos, además de consolidar el regadío existente, y podrán llevarse a cabo en cuanto no estén en contradicción con lo que establezca el Plan Agrario de Regadíos"* (art. 96 PHCE).

El anejo 7 del Plan incluye un elenco de zonas susceptibles de transformación en regadío a contemplar en los horizontes del Plan, es decir 10 y 20 años, pero que en ningún caso pueden considerarse como una planificación de usos o de infraestructuras, sino como horizontes de demanda de agua, y de las actuaciones que deberían asociarse a los mismos, lo que queda ratificado con palabras textuales del Plan, "el total de las actuaciones (considerado como el máximo asumible desde el punto de vista hidráulico, sin entrar en los posibles condicionantes de la política agrícola) supone la transformación de unas 270.000 ha al horizonte de diez años, y de otras 255.000 al horizonte de veinte años". Estas previsiones de aumentar los regadíos de Cuenca en estos 20 años en cerca de un 80%, evidentemente no puede ajustarse a los principios y modelos de gestión que se establecen en el actual texto legal, ni en los criterios planificadores que se han incorporado al Texto Refundido

en el año 2003, como consecuencia sobre todo de la transposición de la Directiva marco del agua.

Sin embargo el propio Plan remite a la planificación sectorial en materia de transformaciones en regadío, en cuanto al "desarrollo efectivo de estas obras y superficies", y en concreto a lo que establezcan los Planes Agrarios de regadíos<sup>294</sup>, que como se ha señalado prevén la puesta en riego de una superficie sustancialmente inferior.

Las infraestructuras hidráulicas constituyen un apartado de gran trascendencia en lo relacionado con la regulación, las disponibilidades y aprovechamientos, y el Plan considera como infraestructuras básicas entre otras las de regulación, modernización y mejora de regadíos existentes, de nuevos regadíos, a las actuaciones en aguas subterráneas (obras), y a las redes de información y control. Por otra parte considera actuaciones básicas aquéllas en las que las obras constituyen un elemento menor o subsidiario, como la adecuada gestión y control de caudales, y de derechos vigentes.

La importancia cuantitativa de los regadíos en la Cuenca del Ebro queda puesta de manifiesto en el inventario de aprovechamientos, del que resultan 783.948 Ha<sup>295</sup> concesionales, de las cuales 455.381 corresponden a los grandes sistemas de riego<sup>296</sup> y el resto a los llamados pequeños regadíos.

La superficie actual de regadío supone un 10 % de la superficie total de la cuenca, y un 30% de la superficie labrada.

---

294 Art. 99 del PHC Ebro, Selección de transformaciones en regadíos: se asumirá lo que establezca la Administración agraria, y en concreto lo que establezca el Plan Agrario de Regadíos.

295 De ellas corresponden 400.000 Ha a Aragón, de las que más de la mitad se integran en los grandes canales o sistemas de riego.

296 Como ya se ha señalado, la mayor parte de estas superficies no tienen título concesional, lo que constituye el régimen general establecido en la Ley de Aguas para cualquier aprovechamiento del dominio público hidráulico.

#### 8.1.4. RÉGIMEN DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

##### 8.1.4.1. El Dominio Público Hidráulico. Régimen concesional y de vertidos de los regadíos

En relación con el Dominio Público Hidráulico (DPH), el Estado tiene entre sus funciones la planificación hidrológica, los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas, y el otorgamiento de concesiones y autorizaciones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.

El Texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA) regula la utilización del DPH, y su régimen de protección, que se desarrolla en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), aprobado por RD 849/1986 (modificado por RD 606/2003, de 23 de mayo).

En relación con las competencias concurrentes sobre el medio hídrico y con incidencia en el dominio público hidráulico, las distintas administraciones tienen los deberes de recíproca coordinación, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan, según establece el art. 128 TRLA<sup>297</sup>.

##### 8.1.4.1.1. Régimen concesional de los usos del agua. Referencias a los regadíos

La utilización del DPH<sup>298</sup> se regula en el TRLA y en su Reglamento, y en especial se atiende al régimen concesional de los usos

---

<sup>297</sup> Esta coordinación se efectuará a través de los procedimientos establecidos en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de los específicos que se hayan previsto en los convenios celebrados entre las Administraciones afectadas.

<sup>298</sup> El art. 17 d) del TRLA permite que la tramitación de estas autorizaciones pueda ser encomendada a las CCAA.

privativos del agua, del que se excluye a los órganos de la Administración Central o de las Comunidades Autónomas que *"podrán acceder a la utilización de las aguas previa autorización especial extendida a su favor o del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de terceros"*<sup>299</sup>.

Consecuencia de la demanialización son los títulos en virtud de los cuales es posible acceder al uso privativo del agua, es decir, la Ley y la concesión. Éste último es el más común y extendido, al ser otorgado por la Administración hidráulica, sin necesidad de intervención individualizada del legislador (art. 52 TRLA), pero como se ha indicado el título que avala el uso del agua en regadíos del Estado o de iniciativa pública es, en muchos casos, la Ley.

La preferencia de usos del agua debe establecerse, tal como se ha señalado, en los PHC, pero en su defecto la Ley considera a efectos concesionales la preferencia de los abastecimientos a poblaciones, y en segundo lugar los *"regadíos y usos agrarios"*. Las concesiones para regadíos<sup>300</sup> pueden otorgarse en régimen de servicio público (art. 63 TRLA). Las concesiones de regadíos pueden ser revisadas por la Administración de acuerdo con el art. 65 TRLA *"en los supuestos en los que se acredite que el objeto de la concesión puede cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica de utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo. A estos efectos, las Confederaciones Hidrográficas realizarán auditorias y controles de las concesiones, a fin de comprobar la eficiencia de la gestión y utilización de los recursos hídricos objeto de la concesión"*.

La Ley del PHN mediante sus Disposiciones Adicionales introduce normas relevantes de posible incidencia en los regadíos, como el establecimiento de la implantación gradual del principio de recuperación de costes establecido en la Directiva 2000/60/CE, y del volumen real de agua utilizada como base para la determinación

<sup>299</sup> Art. 59.5 TRLA (art. 128 LAg).

<sup>300</sup> El aprovechamiento de aguas para riego se regula en las Ordenes de 24 de septiembre de 1954 (BOE 278 de 5 de octubre), y de 24 de octubre de 1955 (BOE 305 de 1 de noviembre).

del régimen de exacciones del art. 114 TRLA (DA 11<sup>a</sup>). Por otra parte, la DA 12<sup>a</sup> del PHN dispone que los Organismos de cuenca deben determinar los medios de control efectivos de los caudales concesionales y de los vertidos al dominio público hidráulico en aplicación del art. 55.4 TRLA<sup>301</sup>, y en todo caso a partir del 1 de diciembre del 2005 los titulares de derechos concesionales están obligados a instalar y mantener los correspondientes medios de medición e información sobre los caudales utilizados y, en su caso, de los vertidos al dominio público, calificándose como grave su incumplimiento.

La Ley de 1985 contempla la inscripción con carácter obligatorio en un nuevo Registro de Aguas, y ello para evitar los problemas que en la práctica se presentaron con el antiguo Registro de aprovechamientos, previendo que la inscripción se haga de oficio por la propia Administración, que podrá imponer multas coercitivas a quienes siendo titulares de aprovechamientos de aguas públicas o privadas no procedan a su inscripción; la inscripción sólo tiene un carácter declarativo, pero sirve como medio de prueba y otorga una protección específica a quienes se inscriben.

---

301 Art. 55.4 TRLA; " Los organismos de cuenca determinarán, en su ámbito territorial, los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico que deban establecerse para garantizar el respeto a los derechos existentes, permitir la correcta planificación y Administración de los recursos, y asegurar la calidad de las aguas. A tal efecto, y a instancias del organismo de cuenca, los titulares de las concesiones administrativas de aguas y todos aquellos que por cualquier otro título tengan derecho a su uso privativo, estarán obligados a instalar y mantener los correspondientes sistemas de medición que garanticen información precisa sobre los caudales de agua en efecto utilizados y, en su caso, retornados. Reglamentariamente se establecerá la forma de cómputo de los caudales efectivamente aprovechados cuando se trate de caudales sobrantes de otros aprovechamientos. Las comunidades de usuarios podrán exigir también el establecimiento de análogos sistemas de medición a los comuneros o grupos de comuneros que se integran en ellas. La obligación de instalar y mantener sistemas de medición es exigible también a quienes realicen cualquier tipo de vertidos en el dominio público hidráulico. Los sistemas de medición serán instalados en el punto que determine el organismo de cuenca previa audiencia a los usuarios. Las comunidades de usuarios podrán solicitar la instalación de un único sistema de medición de caudales para los aprovechamientos conjuntos de usuarios interrelacionados. Las medidas previstas en el presente apartado podrán ser adoptadas por el organismo competente de la Comunidad Autónoma, en coordinación con el organismo de cuenca, cuando así se haya encomendado".

El Libro Blanco del agua en España realiza una síntesis de la realidad jurídico-administrativa de la situación concesional de los regadíos, determinando para su análisis tres grandes bloques, regadíos del Estado o de iniciativa pública, regadíos privados con aguas superficiales y regadíos privados con aguas subterráneas<sup>302</sup>.

Los regadíos del Estado, o de iniciativa pública "han sido ejecutados mediante planes coordinados entre la Administración agraria y la Administración hidráulica. La mayoría de los usuarios del agua de estas zonas<sup>303</sup> no disponen de concesión administrativa, dada la dificultad que existía para otorgar las mismas antes de tener terminadas las obras de regulación, y la poca disposición de las Confederaciones, preocupadas por ejecutar las obras, a tramitar las

---

302 Sobre la situación concesional de los regadíos privados, en el Libro Blanco del Agua se expone lo siguiente:

— Regadíos privados con aguas superficiales. "Son regadíos tradicionales y de reciente iniciativa privada. La panorámica administrativa de estos regadíos oscila, entre no tener ninguna autorización ni concesión otorgada de hecho, y regirse simplemente por la costumbre, a tener legalizadas por prescripción sus instalaciones (mediante usucapión, o apropiación por el uso), o tener inscripciones antiguas, manifiestamente desviadas de la realidad actual. La prescripción, suprimida con la Ley vigente, no demandaba como necesario redactar el oportuno documento técnico (proyecto aprobado), por lo que en estos aprovechamientos se suele hablar sólo de caudal instantáneo o, a lo sumo, de caudal anual, sin mayores determinaciones no conociéndose ni habiéndose aprobado por la Administración hidráulica ningún documento en que se especifique (art. 110 y ss del RDPH) cómo se utilizan realmente estos caudales (justificación del caudal otorgado)".

— Regadíos privados con aguas subterráneas. "El rasgo fundamental que caracteriza a estas situaciones es el de la enorme cantidad de aprovechamientos y la dificultad que plantea su conocimiento y control, máxime si se considera su carácter territorialmente disperso y económicamente dinámico. La asunción de esta nueva competencia por la Administración hidráulica, y el mecanismo establecido en las Disposiciones Transitorias de la Ley de Aguas, ha dado lugar a una compleja y grave situación en la que, los mecanismos previstos no se han mostrado muy eficaces, bien por una evidente insuficiencia de medios, o bien —como a veces se ha sugerido— por su propia dificultad o inviabilidad intrínseca. En buena medida, son las prácticas consuetudinarias aceptadas las que están determinando en realidad el uso actual del recurso, y la perfecta vinculación de esta praxis con las inscripciones registrales no está plenamente garantizada, ni ha constituido una preocupación principal de los usuarios ni de la Administración hidráulica".

303 Zonas transformadas en muchos casos en desarrollo de la LRDA, como zonas de interés nacional, como la Zona regable de Bardenas, de Riegos del Alto Aragón -Monegros, Cinca-, entre otras, en Aragón.

correspondientes expedientes ante las comisarías de aguas. El simple hecho de que se tratara de obras de iniciativa estatal hacía pensar a muchos —equivocadamente— que esto las situaba dentro de la legislación vigente<sup>304</sup>.

La zona regable, las superficies con derecho a riego, en las grandes zonas de interés nacional, se delimita mediante el Plan Coordinado de Obras, que adquiere carácter normativo, de acuerdo con lo establecido en la LRDA. Este Plan sufre modificaciones<sup>305</sup>, y la inexistencia de un régimen concesional supone la ausencia de un procedimiento reglado para resolver estos problemas. En estas zonas es la propia comunidad de regantes quien autoriza los usos del agua, previa comunicación en su caso o conformidad de la Confederación (Área de explotación), sin tramitación alguna de una autorización o concesión de uso del DPH.

La virtualidad de los derechos históricos en los aprovechamientos hidráulicos de los regadíos sigue constituyendo una cuestión que reviste en ocasiones complejidad jurídica y técnica, pues a pesar de la regulación legal de la inscripción obligatoria en el Registro de aguas, es frecuente la ausencia de la misma. Cuando estas situaciones concurren en regadíos históricos, los títulos en que se fundamentan sus derechos de aprovechamientos de aguas, suponen una casuística de una elevada complejidad en cuanto al objeto y categorías<sup>306</sup> de los mismos, y constituyen un grave freno

---

304 Ver referencia en "El aprovechamiento del agua. Los regadíos", apartado 3.4 de "El libro blanco del agua en España", Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000.

305 El Plan Coordinado es un anteproyecto, por lo que la delimitación de las parcelas regables puede sufrir modificaciones, bien por razones técnicas, al redactar el proyecto y ejecutar la obra, bien como consecuencia de las alegaciones o recursos al "Proyecto de calificación".

306 Véase en el Libro Blanco del Agua: "Así, en las zonas históricas, de intensa explotación, un análisis detallado de los títulos vigentes permite encontrar referencias a las que se denominan en ellos, como objetos y categorías del derecho hidráulico, aguas invernales y de primavera, aguas de avenida, aguas vivas, aguas sobrantes, aguas excedentes, aguas, blancas, aguas reguladas y fluyentes... o riegos tradicionales y de ampliación, exclusivos y complementarios, a pie y de elevación, de tallas nocturnas o diurnas, riegos de gracia, riegos de

a la imprescindible integración de los sistemas de explotación de las aguas de las cuencas.

No obstante estos títulos no carecen de validez y contenido real en el momento presente. El criterio seguido por el TS sobre estas cuestiones ha sido, casi siempre el de respetar los derechos históricos, manteniendo su vigencia<sup>307</sup>. El problema surge por la imprecisión del derecho concreto y la dificultad para su interpretación ante los cambios de toda índole que han podido producirse. El valor o utilidad real actual constituye el verdadero contenido material del derecho histórico, y su acotación y consolidación no puede dar lugar a ninguna reclamación indemnizatoria, ya que, como se ha reiterado jurisprudencialmente, sólo son indemnizables las privaciones de derechos ciertos, efectivos y actuales, pero no eventuales o futuros. La utilidad real se configura en torno a los aprovechamientos actuales efectivos, a la consolidación de las necesidades actuales, verdadero contenido material inscribible en los registros, de los derechos históricos<sup>308</sup>.

Tras la panorámica ofrecida sobre la situación jurídica de los aprovechamientos de riego, se comenta alguna de las innumerables Sentencias del Tribunal Supremo que permiten una aproximación, aún superficial, a la problemática existente.

Respecto a las concesiones en precario, que suponen un régimen no especialmente reglado en la Ley de Aguas, la Sentencia de 1 de octubre de 2003 (RJ 8131, 2003), analiza los presupuestos jurídicos de la misma, indicando que pueden concederse en base al

---

turbias, y boqueras, etc. Esa larga lista de tipologías de aguas, riegos, privilegios y títulos históricos no tiene hoy prácticamente virtualidad alguna, son en gran medida derechos de papel, y no obedece a una verdadera necesidad jurídica derivada de su presuntamente peculiar naturaleza."

307 Moreu Ballonga, J.L., *Aguas públicas y aguas privadas*, Bosch, Barcelona, 1996, en págs. 159-209.

308 Referencias en el Libro Blanco del Agua.

art. 55.3 TRLA<sup>309</sup>, siempre que no lo sean en contra de la legalidad (devendría nula en ese caso), ni del Dominio Público Hidráulico.

La inscripción en el Registro de aprovechamientos de aguas ha dado lugar a numerosísimas Sentencias. En la Sentencia, RJ 2003, 2851, se resuelve la legalización de un aprovechamiento de riego de una comunidad de regantes en base a un acta de notoriedad y a las pruebas presentadas de las condiciones del citado aprovechamiento, y en la Sentencia, RJ 2003, 7074, se deniega un aprovechamiento, también de aguas superficiales, por no corresponder la descripción del aprovechamiento contenida en el acta de notoriedad con la que se reclama, y por haber sido realizadas obras y modificaciones en el aprovechamiento original, sin autorización alguna. La STS de 18 de septiembre de 2003 reconoce *"el derecho de los recurrentes como titulares de un aprovechamiento de aguas públicas, como riego complementario, de las aguas procedentes del., por haberlo adquirido por prescripción adquisitiva antes de la entrada en vigor de la Ley de Aguas"*.

Por todo ello, los aprovechamientos anteriores a la nueva Ley de Aguas de 1985 pueden legalizarse<sup>310</sup>, pero exclusivamente con

---

309 *"Cuando existan caudales reservados o comprendidos en algún plan del Estado que no sean objeto de aprovechamiento inmediato, podrán otorgarse concesiones a precario que no consolidarán derecho alguno ni darán lugar a indemnización si el organismo de cuenca reduce los caudales o revoca las autorizaciones"*.

310 De acuerdo con lo expresado por el TSJ Castilla La Mancha en su Sentencia nº66/2003 de 5 de febrero, *"este sistema de derecho transitorio se basa en el principio general de respetar el disfrute de los derechos consolidados por los titulares por un plazo como máximo de cincuenta años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, a no ser que en su título se fijase otro menor, y ello con independencia del procedimiento utilizado para conseguirlo (protección administrativa de dichos aprovechamientos). Y su regulación contempla distintos supuestos, con distinto alcance temporal del uso de los referidos aprovechamientos según la naturaleza jurídica de los títulos que justifiquen la preexistencia del derecho (concesión administrativa, prescripción acreditada, acta de notoriedad, otros medios de prueba), que se van articulando en su posibilidad de reconocimiento y protección según la naturaleza de los títulos o de la prueba practicada, como garantía justificativa de la preexistencia del derecho y del régimen de utilización del recurso. De aquí, que deba extremarse el rigor en la acreditación del aprovechamiento cuando se carece de un título claramente justificativo de su uso, en función de la teleología jurídica de la Ley, al establecer la demanialidad del agua, y la necesidad de que sólo se reconozcan aquellos aprovechamientos sobre los que exista una prueba sólida y ultimada, lo cual deberá ser objeto de estudio casuístico, no siempre de fácil valoración"*.

el alcance, las condiciones y el régimen que hubieran disfrutado con anterioridad, y ello sólo en el caso de existencia de pruebas fehacientes.

En materia concesional es abundante la doctrina jurisprudencial relacionada con la modificación de caudales, o su reducción o limitación temporal o definitiva. A título de ejemplo, la STS de 1 de julio de 2003, RJ 7098, en sus fundamentos 7 y 8 resuelve sobre reducciones de caudal de aguas del Canal de Piñana, a favor de riegos del Canal de Aragón y Cataluña<sup>311</sup>; la STS de 14 de junio de 2003, RJ 6212, tiene por objeto un acuerdo del CH Guadalquivir que no admite indemnización por limitación de caudales, las medidas lo son al amparo del art. 56.1 LAg-85.

La STS de 20 de febrero de 2003, al recurso de casación 9357/1998, sobre indemnización por daños y perjuicios sufridos en cultivos agrícolas como consecuencia de supresión de riegos, mantiene la doctrina ya declarada en sus Sentencias de 19 de septiembre de 2000 (RJ 2000,7426), y 15 de noviembre de 2000 (RJ 2001,144), que rechaza la responsabilidad patrimonial derivada de la suspensión de las extracciones de un acuífero declarado en situación de sobreexplotación. Los daños en las cosechas por no permitir hacer uso de las aguas del acuífero sobreexplotado no constituyen una lesión antijurídica que no tenga el deber de soportar, pues las medidas de carácter temporal adoptadas al amparo del art. 56 LAg-85, con el fin de afrontar una situación de sequía extraordinaria, no son expropiatorias o limitativas de derechos adquiridos, sino que se trata de meras limitaciones de uso, que definen el contenido de la propiedad privada de las aguas subterráneas, y configuran su peculiar estatuto jurídico, como lo entendió el TC en su Sentencia de 29 de noviembre de 1988 (RTC 1988, 227).

Las prioridades de aprovechamientos en zonas regables son objeto de Sentencias como las STS de 19 de mayo de 2003, RJ 5289.

<sup>311</sup> Ver en relación con estas infraestructuras STSJ Aragón 53/2001 de 22 de enero de 2001, relativa a los volúmenes del embalse de Joaquín Costa-Barasona, y a la separación de zonas de regadío.

La cuestión tiene especial relevancia por afectar a aguas de un canal de riego (Canal de Bardenas) que alimenta a una zona regable de interés nacional<sup>312</sup>, desarrollada de acuerdo con lo establecido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y en relación con las que la CH Ebro fija las prioridades en el funcionamiento del mismo, a favor de las tierras incluidas en la zona de interés nacional en detrimento de otras comunidades de regantes tradicionales, que complementan sus caudales concesionales con aguas procedentes del referido canal. Califica a las aguas destinadas a dichos regadíos tradicionales de "aguas sobrantes", y por ello de "uso no preferente", diferenciando a los usuarios de uno y otro tipo, y el Tribunal no considera vulnerado el art. 53 LAg-85<sup>313</sup>, pues estos aprovechamientos no tienen naturaleza concesional, y dicha norma permite al Organismo de Cuenca fijar el régimen de explotación de los embalses de acuerdo con los aprovechamientos existentes.

#### 8.1.4.1.2. *La protección del DPH. El régimen de los vertidos de agua de los regadíos*

La protección del DPH y de la calidad de las aguas se desarrolla en el título V del TRLA, y su redacción se deriva de la Ley 62/2003, que adopta criterios establecidos por la Directiva Marco del Agua. Se pretende alcanzar un buen estado ecológico de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, y para ello es necesario tomar medidas en la gestión del agua de los regadíos que permitan preservar su calidad. Esta cuestión la plantea la Ley de modo genérico, y obliga a cada demarcación hidrográfica al establecimiento de un programa de medidas, básicas y complementa-

---

312 En estas zonas regables la Administración Hidráulica no han considerado necesarias, las preceptivas legalmente, concesiones administrativas tras la efectiva puesta en riego. A esta cuestión se hace referencia en *supra* 2.2.

313 Art. 53.1 LAg-85 (art. 55.1 TRLA): "El Organismo de cuenca, cuando así lo exija la disponibilidad del recurso, podrá fijar el régimen de explotación de los embalses establecidos en los ríos y de los acuíferos subterráneos, régimen al que habrá de adaptarse la utilización coordinada de los aprovechamientos existentes. Igualmente, podrá fijar el régimen de explotación conjunta de las aguas superficiales y de los acuíferos subterráneos."

rias, con dicha finalidad, que en el ámbito de sus competencias aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas<sup>314</sup>.

A este respecto el artículo 98 del TRLA introduce limitaciones medioambientales a las autorizaciones y concesiones, *"sin perjuicio de los supuestos en que resulte obligatorio, conforme a lo previsto en la normativa vigente, en los casos en que el Organismo de cuenca presuma la existencia de un riesgo grave para el medio ambiente, someterá igualmente a la consideración del órgano ambiental competente la conveniencia de iniciar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental"*. En el caso de la creación y modernización de regadíos, la legislación exige la tramitación de la Declaración de Impacto Ambiental en la mayoría de los supuestos.

El art. 97 TRLA prohíbe con carácter general toda actividad susceptible de provocar contaminación del DPH, y el art. 100 considera *"vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada"*, prohibiendo *"con carácter general, el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa"*.

La normativa sobre reutilización de aguas, tanto en la Ley de Aguas como en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, regula la utilización de las aguas residuales, pero no queda claro el régimen de la reutilización directa de aguas en las zonas regables, cuestión ya señalada con anterioridad<sup>315</sup>. No obstante, del art. 273.1 del RD 849/1986 (RDPH), se desprende que dicho aprovechamiento puede contemplarse en la concesión de aguas, o en otro

<sup>314</sup> Art. 92 quater TRLA.

<sup>315</sup> El art. 91 PHC Ebro trata de las condiciones básicas para la reutilización directa, y señala que al no estar definidas (art. 272 RDPH), serán orientativas las recomendaciones de la OMS y cualquier otro criterio que pudiera considerarse aplicable en relación con las características de calidad requeridas en función del tipo de cultivo o aprovechamiento.

caso tramitarse una modificación de la misma, mediante tramitación abreviada, en el que, además de someter el expediente a información pública, se recabarán los informes procedentes, imponiéndose el oportuno condicionado.

En este marco legal no parecen plantearse excepciones que pudieran justificar la exención del riego de la correspondiente autorización de vertido, y así lo plantea Caro-Patón<sup>316</sup>.

Por ello las aguas de retorno de riego, a los efectos de la Ley de Aguas deben considerarse vertidos<sup>317</sup> y ello supondría la previa autorización administrativa<sup>318</sup>, dada la prohibición genérica del art. 100 TRLA del vertido directo o indirecto de aguas susceptibles de contaminar las aguas continentales<sup>319</sup>. Las concesiones de agua para riego suponen el retorno de aguas al dominio público hidráulico, ya sea de modo directo, superficial, a través de cauces del dominio público, o indirecto, por infiltraciones que pueden afectar a las aguas subterráneas (acuíferos).

El RDPH, en su art. 234, insiste en la prohibición general de cualquier vertido que contamine las aguas, pero en su modificación por RD 606/2003 se ha añadido un apartado c) por el que se prohíbe expresamente *"efectuar acciones sobre el medio físico o biológico afecto al agua que constituyan o puedan constituir una degradación del mismo"*, y que realiza una referencia especial a las actividades agropecuarias: *"Cuando el Organismo de cuenca compruebe la degra-*

316 Véase pág. 89 de su libro "El derecho a regar".

317 La DA 8 de la LPHN modifica la DT 8 TRLA, por lo que el canon de control de vertidos entra en vigor el 1 de enero del año 2002.

318 En cumplimiento del artículo 246 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril modificado por Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo), el 2 de junio de 2004 se han aprobado los Modelos Oficiales para la Declaración de Vertido.

319 Art. 100.2.TRLA: "La autorización de vertido tendrá como objeto la consecución de los objetivos medioambientales establecidos. Dichas autorizaciones se otorgarán teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles y de acuerdo con las normas de calidad ambiental y los límites de emisión fijados reglamentariamente. Se establecerán condiciones de vertido más rigurosas cuando el cumplimiento de los objetivos medioambientales así lo requiera."

*dación del medio receptor como consecuencia de prácticas agropecuarias inadecuadas, lo comunicará a la Administración competente, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidad por acciones causantes de daños al dominio público hidráulico derivadas del incumplimiento del artículo 97.b del texto refundido de la Ley de Aguas". De este modo pretendiendo concretar el tratamiento de estas prácticas sectoriales, desdibuja el régimen jurídico de los vertidos para estas actividades (regadíos, ganadería...) remitiendo acciones a "la Administración competente", que no puede ser otra que la Administración agraria autonómica, sin que quede clara la actuación de la Administración hidráulica. La intervención de la Administración agraria en los aprovechamientos agrícolas se defiende a lo largo de este trabajo, pero ello, no puede suponer nunca la dejación de funciones de la Administración hidráulica en un tema de tanta importancia, como es la protección del dominio público hidráulico.*

En la práctica administrativa no se tramitan expedientes de autorización de vertido de aguas de riego, aunque tampoco las concesiones de agua establecen condiciones a los mismos, siendo esta última alternativa la que considero que debiera adoptarse.

Podría suponerse que los citados vertidos son exclusivamente retornos de agua que no sufren alteraciones cualitativas, pero esta hipótesis es insostenible, por lo que no se encuentra justificación a este planteamiento, que de hecho es el origen de problemas con tratamientos legislativos específicos, como los relacionados con la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la actividad agraria (*vid infra* 9.4).

La alta dilución de los contaminantes de estos vertidos y su carácter cualitativo (sales, nitratos...) supone en la mayor parte de los casos la imposibilidad de instalaciones de depuración, por lo que el tratamiento debe ser de carácter preventivo, y con medidas de gestión del agua, y de prácticas agrarias y de abonado, que minimicen la contaminación de las aguas (referencias a la actuación de medio ambiente y agricultura). Estas cuestiones son tratadas, en

ocasiones, en los estudios o en las declaraciones de impacto ambiental, pero deberían integrarse en los condicionados de las concesiones de agua o de las autorizaciones de vertido, con objeto de dotar de eficacia a las medidas que se establezcan, pues en otro caso podrían carecer de eficacia.

Las peculiaridades tanto de gestión, como de aprovechamiento en los grandes sistemas de zonas regables, carecen de un régimen normativo específico o diferenciado. La gestión del agua que se realiza por estas Comunidades Generales afecta a un "sistema de riego", con diferentes suministros de agua integrados en un sistema único (canales, ríos, barrancos y desagües), y con reutilizaciones<sup>320</sup> de aguas de cauces, tanto artificiales (desagües y drenajes de la zona regable), como naturales (barrancos), procedentes en su mayor parte de caudales de retorno de riegos. La gestión eficaz de estas zonas exige la integración de la gestión (en lo que se ha avanzado), pero también, la existencia de referencias de tipo normativo. La realidad, sin embargo, es la falta de regulación y de cauces administrativos que permitan una resolución eficaz de los específicos problemas en estas grandes zonas regables.

#### **8.1.4.2. Comunidades de regantes y de usuarios. Planes de mejora**

Las comunidades de usuarios<sup>321</sup> son corporaciones de Derecho público<sup>322</sup> adscritas al organismo de cuenca, están sujetas al art. 149.1.18 CE y las bases de su régimen jurídico contemplan los aspectos esenciales<sup>323</sup>, que se regulan en los arts. 86 ss. del TRLA y en los arts. 198 ss. del RDPH.

---

320 No es aplicable el régimen de reutilización de aguas depuradas de los art. 109 ss TRLA.

321 Ver FJ 24 de la STC 227/1988; art. 73 ss L Ag-85 y art. 81ss RDL 1/2001

322 RTC 1988/20, DA 4ª LAg

323 SSTC 48 y 49 de 1988.

Las comunidades de usuarios previstas en la Ley de Aguas, entre las que se encuentran las comunidades de regantes, tienen como objetivo común, la promoción de 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.

Las comunidades de regantes<sup>324</sup> tenían y continúan teniendo por objeto el aprovechamiento común de aguas públicas para el riego de fincas determinadas situadas en una zona o superficie de riego determinada. Los comuneros son cotitulares 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.

La Ley de Aguas adscribe las comunidades de usuarios al organismo de cuenca, que es el competente para velar por el buen orden del aprovechamiento del que es titular la respectiva Comunidad, y establece que le corresponden también potestades sancionadoras<sup>325</sup>.

El papel de estas organizaciones en la gestión del agua<sup>326</sup> es de enorme importancia, por corresponderles la administración de la mayor parte de los recursos que se consumen en el país, como entidades de derecho público que desarrollan funciones administrativas. La Ley de Aguas de 1985 se decanta por esta naturaleza jurídica de las comunidades de usuarios, lo que supone que se constituyen en parte de la Administración del agua y adquieren personalidad jurídica. Los procedimientos de las comunidades de usuarios, por su carácter de corporaciones de derecho público, están sometidos a la Ley 30/1992 (LRJAP), estando adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento.

---

324 Emilio Pérez Pérez en "Estudios jurídicos sobre regadíos"

325 Art. 74.1, 109.2 y 110.1 LAg-85.

326 Pág. 414-415, comunidades de regantes en "El libro blanco del agua".

El art. 81 TRLA obliga a los usuarios del agua de una misma toma o concesión a constituirse en comunidades de usuarios, que cuando tenga por destino principal el riego se denominarán comunidades de regantes, cuya organización y explotación de sus recursos, (y de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento<sup>327</sup>) en régimen de autonomía interna, se regula mediante estatutos u ordenanzas, que establecen un régimen de infracciones y sanciones.

Las comunidades de regantes, a pesar de su importancia, cuentan con un marco jurídico muy genérico que delimita vagamente sus deberes en la gestión del patrimonio público que utilizan, lo que redundará en la ausencia de unas normas de funcionamiento que serían exigibles de acuerdo con la función social realizada. Ni siquiera tienen obligaciones rigurosas de gestión económica.

En relación con estas disfunciones, E. Pérez<sup>328</sup>, considera que "la complejidad de algunas de estas comunidades 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, determinándose a la vez las bases del régimen jurídico de las mismas, objeto de regulación estatal y pudiendo las CCAA regular los aspectos no básicos que consideren de interés conforme a sus Estatutos y a las peculiaridades regionales de las diversas entidades de riego o de otros usos del agua".

Este planteamiento no ofrece dudas a la luz de la STC 227/1988, en relación con las comunidades de usuarios afectas a una Administración hidráulica autonómica, pero es más dudoso respecto a aquéllas que gestionan aguas intercomunitarias. En este último supuesto las comunidades de regantes estarán sometidas a

327 Art 198.1.3 RDPH

328 Pérez Pérez, Emilio, *Estudios jurídicos sobre regadíos*, pág 100.

la tutela y normativa estatal, pero la Comunidad Autónoma podría ejercer competencias relacionadas con los aprovechamientos de los regadíos de su territorio, y con la agricultura, que obligasen a las comunidades y a sus comuneros. No resulta contrario a derecho, incluso la exigencia autonómica de la adecuación de sus estatutos, para poder resultar beneficiarias de obras declaradas de interés general de la comunidad o de medidas de modernización y fomento, siempre de acuerdo con sus potestades normativas estatutarias.

Al margen de lo expuesto las Comunidades Autónomas ejercen las competencias con carácter exclusivo en materia de agricultura y de reforma y desarrollo agrario, funciones que desarrollaba, antes de la Constitución, el Ministerio de Agricultura o su Organismo Autónomo, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. De acuerdo con el nuevo sistema competencial y con la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, las CCAA asumen las funciones, facultades y derechos que correspondan a las comunidades de regantes en orden a la distribución y aprovechamientos de las aguas, en la forma más conveniente para los intereses del regadío, hasta el momento de la constitución de aquéllas por los propios usuarios en las actuaciones en zonas regables declaradas de interés general<sup>329</sup>. Por ello nada impediría legislar en torno a especificidades o exigencias en el régimen jurídico de estas comunidades surgidas al amparo de actuaciones autonómicas y de declaraciones de interés de la Comunidad Autónoma.

La naturaleza de corporación de derecho público de las comunidades de usuarios, y su integración en la estructura de la Administración del agua, sigue siendo uno de los ejes de la gestión del agua, que en el caso del riego tiene efectos jurídicos diversos y de gran trascendencia, pero las exigencias de control y supervisión son mucho más reducidas que las que corresponden a entidades con potestades similares. Por ello, y sin pretender sistematizar y

---

329 Ver, Bolea Foradada, Juan Antonio, *Las comunidades de regantes*.

profundizar en estas cuestiones, se hace referencia a algunas Sentencias del Tribunal Supremo, que resuelven conflictos planteados por la actuación de las comunidades de regantes de grandes zonas regables, o derivados de convenios previos.

En las grandes zonas regables, y de acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas, se constituyen para la gestión del agua comunidades de regantes, agrupadas en comunidades generales (art. 82.3 TRLA), por alimentarse en último término de un sistema hidráulico con un origen único (en una infraestructura hidráulica). En relación con la gestión de estos grandes sistemas, que suponen un porcentaje importante de la superficie regable en nuestro país, para el TS en su Sentencia de 19 de mayo de 2003, RJ 5289, *"el Organismo de cuenca es el que establece el régimen de explotación de los embalses establecidos en los ríos, determinando a cada una de las comunidades el agua que pudiera corresponderle, y es la Junta de Gobierno de cada una de las comunidades la que administra y distribuye dentro de sus partícipes el agua de que cada usuario puede disponer, dentro de los límites que le han sido asignados por el Organismo de cuenca"*. Esta distribución competencial es origen de numerosas controversias, y da lugar a una gestión en ocasiones opaca de un recurso natural como el agua que se ha elevado a la categoría de bien demanial.

Al margen de la gestión del agua en las grandes zonas regables, cuya complejidad y trascendencia reclama un régimen jurídico propio, o al menos un desarrollo normativo importante, se plantean habitualmente conflictos entre diferentes comunidades de usuarios en torno a preferencias de usos o al régimen de aprovechamientos<sup>330</sup>. Tras estos conflictos jurídicos subyace la extrema

---

330 Las comunidades de usuarios tienen entre sus potestades, en orden a la gestión y a un uso racional del agua, suscribir convenios, como instrumento jurídico de resolución conflictual, pero se plantea la capacidad del organismo de cuenca en la intervención para la ejecución de los mismos. La STS de 17 de junio de 2003, RJ 5685, considera que una Confederación Hidrográfica debe velar, intervenir y *"resolver los conflictos de agua que se produzcan entre comunidades de usuarios"*, y además el art. 209.2 del RDPH, prescribe que *"las comunidades de usuarios podrán solicitar al organismo de cuenca el auxilio necesario para el cumplimiento de sus acuerdos, en este caso frente al posicionamiento del organismo de cuenca"*.

complejidad de la gestión del agua, pues el régimen de derechos sobre el agua, a pesar de su regulación normativa, mantiene, especialmente en torno a los aprovechamientos para el riego, una manifiesta falta de transparencia y de adecuación a los usos efectivos y reales.

Los objetivos de un uso eficiente y eficaz del agua, exigen la implantación de medidas de gestión de los aprovechamientos de regadíos, pero también, la existencia de instalaciones e infraestructuras adecuadas. En esta tarea, que lo es de protección y conservación de un recurso natural, y en la que la DMA impone exigencias relacionadas con la calidad del agua, las comunidades de regantes, como gestoras de la mayor parte del volumen de los recursos hídricos disponibles, tienen una importancia decisiva.

De acuerdo con estas exigencias la Ley de Aguas establece que *"las comunidades de usuarios<sup>331</sup> vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene, a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pudiendo el Organismo de cuenca competente suspender la utilización del agua hasta que aquéllas se realicen"*. Por otra parte el art. 211.2 del RDPH faculta al Organismo de Cuenca para prestar ayudas técnicas y financieras en este contexto, aunque su intervención es testimonial, a excepción de las grandes infraestructuras hidráulicas.

Para cumplir con estas obligaciones puede ser necesario llevar a cabo un plan de mejora de la zona regable. Éste debe desarrollarse y aprobarse por la comunidad de regantes a la que afecte, y ello es posible, porque tras la aprobación de las obras o el plan correspondiente de acuerdo con las prescripciones estatutarias, y como dispone el art. 212 RDPH, *"en las concesiones de aprovechamientos colectivos para riegos, todos los terrenos comprendidos en el plan general aprobado quedarán sujetos al pago de las obligaciones aunque los propietarios rehúsen al agua... Ningún miembro de la comunidad podrá separarse de ella sin renunciar al aprovechamiento de las aguas y cum-*

331 Art. 83.3 TRLAG

*plir las obligaciones que con la misma hubieran contraído*". La STSJ Comunidad Valenciana 926/2002, de 28 de junio de 2002 delimita el alcance de estos preceptos.

En el mismo sentido una comunidad de regantes puede constituirse, y aprobar la ejecución de las obras necesarias para la transformación en regadío de la zona, tras la obtención de la concesión administrativa de los caudales necesarios. La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Granada, núm. 756/2001, de 5 noviembre (JUR 2002\52686) considera ajustado a derecho el procedimiento de apremio en reclamación de cantidad dineraria por los gastos para la mejora de la red o circuito de riegos. Los titulares contribuyen a satisfacer, de acuerdo con los estatutos de la comunidad, en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como cánones y tarifas que correspondan, *"entre los que han de comprenderse los que son objeto de debate, como gastos de evidente mejora de la red o circuito de riegos, tanto en volumen de agua como de tierras afectadas, y como gasto cuya realización resultó aprobada, a la postre, por el Órgano soberano de la Comunidad (su Asamblea General), en materia de su estricta competencia."*

Las comunidades de usuarios están reguladas en el TRLA (arts. 81 a 91) y en su Reglamento de desarrollo, RDPH<sup>332</sup>. El RD 606/2003, de 23 de mayo, añadió al art. 211.8 del RDPH, un último epígrafe, f, que textualmente dice: *"con independencia de lo establecido en su régimen estatutario, es obligatorio para todos los comuneros el pago de la parte que les corresponda de todas las obras que la comunidad acuerde realizar, entre ellas las correspondientes a mejoras y modernizaciones de regadío. Todo comunero se verá obligado a adecuar la utilización de las aguas a los procedimientos que estas obras o instalaciones pudieran exigir"*. Así mismo la nueva Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos, en su artículo 20 (obras y mejoras a cargo del arrendatario) dispone que *"corresponde al arrendata-*

332 Capítulo IV (art. 198 a 231), del Título II, denominado "de la utilización del dominio público hidráulico".

*rio efectuar las reparaciones, mejoras e inversiones que sean propias del empresario agrario en el desempeño normal de su actividad y las que le vengan impuestas por disposición legal o por resolución judicial o administrativa firmes, o por acuerdo firme de la comunidad de regantes relativo a la mejora del regadío que sea también propia del empresario agrario en el desempeño normal de su actividad, sin que por ello tenga derecho a disminución de la renta, ni a la prórroga del arriendo, salvo que por acuerdo de las partes o de las propias disposiciones legales o resoluciones judiciales o administrativas, resultase otra cosa*"<sup>333</sup>.

La regulación anterior permitía a las comunidades de regantes aprobar obras de mejora y modernización de las infraestructuras comunes, de acuerdo con sus Estatutos, pero no estaba nada claro que la comunidad pudiera aprobar un cambio de sistema de riego, una modificación de los caudales y de las condiciones de suministro del agua a la parcela del comunero. La modernización de los regadíos exige de modo casi obligado el cambio a sistemas de riego con redes presurizadas, ya para riego por aspersión o goteo, lo que obliga a un diseño de infraestructuras incompatible con la necesaria para el riego tradicional. Estos cambios normativos resuelven el problema desde el punto de vista jurídico, aunque los conflictos sociales que generan este tipo de actuaciones son en ocasiones inevitables.

El discurso sobre la modernización y la mejora de los regadíos, en relación con el mejor aprovechamiento del agua se ha plasmado en la legislación de aguas, pero debe acompañarse de un desarrollo reglamentario de mayor calado, en coordinación con las medidas de fomento de la Administración agraria.

---

333 El preámbulo de la ley en relación con esta cuestión señala: "Destaca también la regulación de los gastos y mejoras del capítulo VI. Se ha utilizado la normativa precedente, pero simplificada y aclarada, con novedades como la de considerar mejora obligatoria la que venga impuesta por acuerdos de las comunidades de regantes en lo que se refiera a la modernización de los regadíos, tarea que constituye hoy uno de los pilares más importantes de la modernización agraria en España. Se trata de evitar que los arrendamientos de fincas sitas en zonas irrigadas lleguen a ser un obstáculo a la modernización."

El modelo de la Ley de Aguas, que tiene su origen en una preocupación por la eficacia de una gestión cuantitativa del agua, se articula de acuerdo con lo descrito, en torno a las Comunidades de Regantes (o de usuarios en general), a las que atribuye una gran autonomía y capacidad de autogestión, dotándola de potestades exorbitantes, en cuanto corporaciones de derecho público. La actual preeminencia de los aspectos medioambientales en la gestión de los recursos naturales y del dominio público hidráulico, sobre los aspectos meramente cuantitativos, y la consideración del agua más allá de un mero factor de producción, debe obligar a una adaptación de este modelo al nuevo marco que deriva de la Directiva Marco del agua. En el buen estado ecológico del agua incide el uso del recurso, y éste no siempre será compatible con un elevado nivel de autogestión de las comunidades de regantes, ya que sus intereses y objetivos son legítimamente otros.

## 8.2. RÉGIMEN AUTÓNOMICO DE AGUAS

### 8.2.1. CONSIDERACIONES GENERALES

Ha sido suficientemente comentada la distribución competencial en materia de aguas. El desarrollo autonómico en esta materia tiene un carácter dual, tras haber tenido lugar un desarrollo estatutario en todas las CCAA que ha supuesto su práctica homologación. La dualidad referida supone la distinción entre la competencia sobre las aguas intercomunitarias, estatal, o sobre las aguas intracomunitarias que recae sobre las respectivas CCAA.

La legislación de aguas denomina genéricamente organismos de cuenca a la Administración hidráulica organizada por cuencas hidrográficas, y que engloba tanto a las Confederaciones Hidrográficas (los organismos de cuenca cuyo territorio se extiende por varias comunidades Autónomas, esto es, que son intercomunitarias), como a la Administración hidráulica que, con distintas denominaciones, existe hoy en las CCAA que tienen cuencas internas, esto es, ubicadas íntegramente en su territorio, circunstancia que

por obvias razones geográficas sólo concurre en las CCAA litorales o insulares.

Las CCAA con aguas intracomunitarias que por su entidad han llevado a cabo un desarrollo normativo, han asumido competencias como Administración hidráulica, con las limitaciones constitucionales ya analizadas.

En la actualidad están constituidas las Administraciones Hidráulicas de cinco cuencas intracomunitarias, Cuencas Internas de Cataluña (la Agencia del Agua, creada en 1985 y cuya actuación se extiende a las denominadas cuencas internas de Cataluña), Islas Baleares (el Instituto Balear del Agua y la Energía, creado en 1985), Islas Canarias<sup>334</sup> (los Consejos Insulares, creados en 1985), Galicia Costa (Aguas de Galicia, creada en 1986), y Cuencas Internas del País Vasco (se constituye en 1994 la Administración de las Cuencas Internas del País Vasco). Otras CCAA litorales, como Andalucía, que tienen cuencas internas con entidad suficiente no han constituido una Administración hidráulica propia.

Las competencias, ya analizadas, en las CCAA con aguas intercomunitarias, tal como han sido descritas, afectan a la explotación de los aprovechamientos hidráulicos de interés comunitario, canales y regadíos. En esta materia, y en el contexto del art. 148 CE, los Reales Decretos de traspasos de competencias anteriores a las modificaciones estatutarias de las CCAA que accedieron a la autonomía por el procedimiento del art. 143 de la Constitución, establecen genéricamente que *"permanecerán en el MOPU todas las funciones que tiene legalmente atribuidas en materia de obras públicas, a excepción de las que, en relación con abastecimientos de aguas, saneamientos, encauzamientos y defensa de márgenes en áreas urbanas*

---

334 La Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, de Canarias se enmarca en el tradicional régimen especial del derecho de aguas canario, y se ha concretado en la asunción por la comunidad autónoma de las competencias en esta materia, sin perjuicio de la normativa básica estatal. De ahí la importancia de esta Ley, cuyo objeto es la regulación integral de los aprovechamientos y recursos hídricos y la ordenación de todo el dominio público hidráulico.

*y regadíos han sido transferidas a las Comunidades Autónomas*". Todas las CCAA han legislado en materia de aguas, sobre abastecimiento y saneamiento y depuración de aguas residuales (*vid infra* 8.2.2).

De acuerdo con la revisión realizada en el Libro Blanco del Agua, existe una enorme variedad de disposiciones sectoriales autonómicas y locales que, tanto de forma específica (cuestiones de abastecimiento y vertidos), como no específicas del agua, inciden directa o indirectamente sobre su regulación<sup>335</sup>.

Independientemente de la distribución competencial en materia de aguas, *strictu sensu*, que se asigna a una Comunidad Autónoma sólo en el caso que integre en su territorio toda una cuenca hidrográfica, es interesante hacer una referencia, por sus consecuencias indirectas, al concepto de Administración hidráulica. De acuerdo con A. Fanlo, "cuando nos referimos a las funciones de disposición o de asignación del recurso, coherente con un sistema de estatalización del agua, ésa es una función típicamente administrativa (soberana), que en nuestra historia siempre ha correspondido a órganos de naturaleza burocrática (gobernadores civiles..., comisarios de aguas y presidente de la confederación). Ésta es la Administración del agua en sentido estricto. Existe, no obstante en nuestra tradición, un concepto de Administración del agua más amplio y extenso, ligado a la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos, es el caso de los servicios públicos de abastecimiento —de titularidad municipal— o el del regadío —donde ha existido una tradición centenaria de autoadministración a cargo de las comunidades de regantes—". "El reconocimiento de fórmulas de autoadministración de las aguas, en relación con ciertos aprovechamientos, como es el caso del regadío y la experiencia histórica de las comunidades de regantes, que tienen la consideración de corporaciones de Derecho Público se conforma como un elemento configurador de nuestras Administración del agua". "Ese

---

335 Ver González Antón, C, *Los servicios públicos locales del agua. Régimen jurídico de su gestión integrada*.

concepto amplio de Administraciones extiende, asimismo a la función de promoción, construcción y explotación de obras hidráulicas que, en una región como ésta, no hace falta explicar. Eso explica la asunción por el Estado, con participación de los usuarios beneficiarios, de la política de obras hidráulicas, potenciada con la creación de las Confederaciones Hidrográficas<sup>336</sup>.

En relación con dichos aprovechamientos pueden confluir títulos competenciales por parte de las CCAA que se plantean en este trabajo y que pueden suponer el desarrollo de políticas eficaces de gestión y control del recurso ligadas a las medidas de política agraria que proporcionan herramientas de control y administrativas en muchos casos poderosas.

La normativa autonómica en esta materia es en primer lugar heterogénea. Por otra parte en este trabajo no se pretende profundizar, de un modo ni general ni sistemático, en un tema tan amplio como el del agua, sino hacer unas referencias al mismo, que permita establecer un marco general, necesario para el análisis del uso y aprovechamiento del agua para riego. La legislación autonómica en esta materia aparece referida frecuentemente a supuestos concretos de aprovechamientos de aguas, entre los que adquieren una mayor sustantividad tal como se ha expuesto, el abastecimiento a poblaciones, los regadíos, e incluso la pesca (aunque tiene un fundamento competencial distinto). Este planteamiento es aplicable a las CCAA con aguas intercomunitarias, pues aquéllas que han desarrollado una Administración hidráulica propia disponen de un régimen normativo del agua más amplio y general, en desarrollo de las mayores competencias que tienen asignadas.

Podemos agrupar la legislación y la normativa autonómica, sin pretender exhaustividad alguna en la relación, en cuatro grupos, dejando al margen la pesca, y las cuestiones con una

---

<sup>336</sup> Cita: Fanlo Loras, Antonio, "La adaptación de la Administración Pública española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en: *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Agua*, Ecoiuris, Madrid, 2003, pág.158.

mayor incidencia medioambiental, que se tratan en otros epígrafes:

— Normas legales sobre la Administración hidráulica<sup>337</sup>. Mención especial merece la legislación catalana<sup>338</sup> sobre el agua que ha desarrollado una Administración hidráulica propia, aplicable a sus cuencas intracomunitarias<sup>339</sup>; su legislación anterior amplió su objeto en ocasiones a aguas sujetas al régimen de cuencas intercomunitarias, por lo que fue objeto de recursos de inconstitucionalidad, que anularon este tipo de preceptos (*vid supra* 4.3.1.6).

— Normas en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales. La mayor parte de las CCAA disponen de normas con carácter legal en estas materias, que incluyen la regulación del canon de saneamiento, así como en materia de abastecimiento. El contenido y la extensión de estas normas son variables, pero responden en todos los casos a los mismos principios y objetivos.

---

337 — Baleares. Decreto 88/2000, de 16 de Junio, de Medidas especiales para la gestión de los recursos hídricos en aplicación del artículo 56 de la Ley de Aguas.

— Canarias. Ley 12/1990, de 26 de Julio, sobre normas reguladoras de aguas. Planes Hidrológicos insulares de Fuerteventura, Gran Canaria, La Palma y Lanzarote, aprobados por Decretos: 81/1999, de 6 de mayo; 82/1999, de 6 de mayo; 166/2001, de 30 de julio; 167/2001, de 30 de julio.

— Cataluña. Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. Decreto 22/2002, de 22 de enero, de establecimiento y mejora de las medidas para la gestión de los recursos hídricos, modificado por Decreto 114/2002, de 2 de abril, y por Decreto 153/2002, de 28 de mayo.

— Galicia. Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia, modificada por Ley 6/2002, de 27 de diciembre. Real Decreto 103/2003, de 24 de Enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de Galicia-Costa.

338 Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña; deroga la Ley 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructura hidráulica modificada por Ley 17/2001 y la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, modificada por Ley 31/2002 de 30 de diciembre.

339 Cataluña presenta singularidades propias que resultan de interés, destacando un régimen propio aplicable a los regadíos y a sus infraestructuras integrado en el TRLAC, y revisado *supra*.7.5.3.2.

— Por último se han creado en distintas CCAA organismos administrativos<sup>340</sup>, entidades de derecho público o sociedades para la gestión del agua, independientemente de las administraciones hidráulicas correspondientes. A título de ejemplo, en Cataluña gestiona las competencias autonómicas la Agencia Catalana del Agua, entidad de derecho público de la Generalidad de Cataluña con personalidad jurídica propia, y se crean entidades locales del agua (ELA), como entes de carácter territorial y funcional.

— Otro grupo importante de normas, de acuerdo con Martín Retortillo, son las relativas a los regadíos. Estas normas, sin embargo, ya han sido estudiadas *supra* 7.5, y entre ellas destacan por la regulación que realizan sobre el uso y aprovechamiento del agua en los regadíos, la legislación valenciana<sup>341</sup> y la legislación foral Navarra<sup>342</sup>. Las CCAA de Andalucía<sup>343</sup> y Extremadura<sup>344</sup> se refieren también a esta cuestión pero sin que la misma pueda llegar a considerarse un régimen normativo de los aprovechamientos de agua en los regadíos, sino que contienen exigencias orientadas al cumplimiento del fin social inherente a la explotación de las tierras de regadío. En todos estos supuestos se trata de competencias sobre un aprovechamiento en particular, los riegos, aunque las soluciones que adoptan y su alcance son distintos.

---

340 Es el caso del Consejo Andaluz del Agua, órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en todo lo relacionado con el agua, del Instituto Aragonés del Agua, de las Juntas de saneamiento del Principado de Asturias o de la Junta de Aguas de Baleares.

341 Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana y Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre la utilización de aguas de riego.

342 Ley foral, 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas.

343 Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria andaluza.

344 Ley 8/1992, de 26 de noviembre, para la modernización y mejora de las estructuras de las tierras de regadío.

### 8.2.2. REFERENCIAS A LOS APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS URBANOS

Los aprovechamientos hidráulicos urbanos no constituyen el objeto de esta revisión jurídica, no obstante se hace referencia a los mismos pues no dejan de ser unos aprovechamientos de aguas, sobre los que son competentes las CCAA y las entidades locales, sin que ello desvirtúe ni altere, en las cuencas intercomunitarias, la competencia estatal sobre el dominio público hidráulico y la gestión de sus recursos.

Al igual que puede sostenerse en relación con los aprovechamientos de regadíos, y dados los títulos competenciales que sobre los mismos concurren, la competencia exclusiva estatal en materia de aguas, no absorbe ni anula las competencias autonómicas sobre la gestión de los aprovechamientos hidráulicos, y esta interpretación se refuerza al profundizar en el régimen del llamado ciclo urbano del agua, del que a continuación se exponen algunos de sus caracteres más significativos.

La competencia en materia de abastecimiento de agua a las poblaciones, y de evacuación de las aguas residuales (alcantarillado), tradicional e históricamente ha estado atribuida a la Administración Local. El término saneamiento integra tanto la evacuación de las aguas residuales urbanas, como el tratamiento, o depuración de esas aguas.

Así lo refleja, a título de ejemplo, el art. 5 de la Ley de Aguas catalana (TRLAC), en el que se atribuye a los entes locales, de acuerdo con la legislación de régimen local, con la de sanidad y con las previsiones de la Ley de Aguas, competencias relativas al ámbito de abastecimiento de agua potable, de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y al de control sanitario de las aguas residuales. El art. 2.1 de la Ley de Bases de Régimen local constituye la expresión de la concurrencia presente en esta materia de las competencias autonómicas y locales, y establece que "*para la*

*efectividad de la autonomía local garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública debe asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate."*

El art. 148.1.10 CE, revisado *supra*, y los Estatutos autonómicos, atribuyen competencias a las CCAA para la explotación de los aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad Autónoma, y no se cuestiona que este título habilita la regulación del servicio público del abastecimiento de agua potable<sup>345</sup>. No obstante, la incidencia sobre el control de la salud y sobre el medio ambiente del abastecimiento, pero sobre todo de las condiciones de evacuación de las aguas residuales y de su depuración, dota a estos servicios de un contenido sustantivo al margen del derivado propiamente de la competencia sobre el dominio público hidráulico.

La Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, ha impuesto nuevas responsabilidades a los municipios de la Unión Europea con un calendario de obligaciones muy preciso. El Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, se ha encargado de la trasposición de la citada Directiva con el fin de proteger la calidad de las aguas continentales y marítimas de los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales urbanas<sup>346</sup>, y el RD 509/1996<sup>347</sup>, de 15 de marzo, de carácter reglamentario, establece normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas.

<sup>345</sup> Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho de aguas*, pág. 422. Ver también Calvo Miranda, José Luis, *El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales*, pág. 186.

<sup>346</sup> Bermejo Vera, José, *Derecho Administrativo. Parte especial*, pág. 791.

<sup>347</sup> Modificado por RD 2116/1998

## La normativa de las CCAA<sup>348</sup> afecta de modo importante a las

348 — Aragón. Ley 6/2001, 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón. Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el canon de saneamiento.

— Asturias. Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas en el Principado de Asturias, modificada por la Ley 18/1999, de 31 de Diciembre, y por la Ley 4/2000, de 30 de Diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales (por Decreto 19/1998, de 23 de abril se aprueba su Reglamento). Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento.

— Baleares. Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas (Por Decreto 132/1995, de 12 de noviembre, modificado por Decreto 190/1996, de 18 de octubre, se aprueba su Reglamento). Decreto 13/1992, de 13 de Febrero, sobre Evacuación de líquidos procedentes de plantas de tratamiento de aguas residuales urbanas.

— Canarias. Decreto 174/1994, de 29 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del Dominio Público Hidráulico

— Cantabria. Ley 2/2002, de 29 de abril de saneamiento y depuración de aguas residuales de la C.A. de Cantabria, modificada por Ley 4/2003, de 30 de diciembre.

— Castilla-La Mancha. Ley 12/2002, de 27 de junio, regula el ciclo integral del agua de la CA de Castilla-La Mancha.

— Cataluña. Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña. (Título III: Abastecimiento de agua de municipios; Título V: Los sistemas de saneamiento).

— Galicia. Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las Rías de Galicia, y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas. Decreto 8/1999, de 21 de enero, de desarrollo del canon de saneamiento.

— Madrid. Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento del agua de la Comunidad de Madrid. Ley 3/1992, de 21 de Mayo de 1992, de medidas excepcionales para la regulación del abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid. Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos líquidos al sistema integral de saneamiento, modificada por Ley 5/2003, de 20 de marzo. Decreto 62/1994, de 16 de Junio, de normas complementarias para la caracterización de los vertidos industriales al sistema integral de saneamiento. Decreto 154/1997, de 13 de noviembre, sobre normas complementarias para la valoración de la contaminación y aplicación de tarifas por depuración de aguas residuales. Decreto 170/1998, de 1 de Octubre. Aguas residuales. Gestión de las infraestructuras de saneamiento.

— Murcia. Ley 3/2000, de 12 de Julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la región de Murcia e Implantación del Canon de saneamiento. Ley 3/2002, de 20 de mayo, de tarifa del canon de saneamiento, modificada por Ley 10/2003, de 23 de diciembre. Decreto 102/2002, de 14 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Régimen Económico-financiero tributario del canon de saneamiento de la Región de Murcia. Decreto 16/1999, de 22 de Abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado.

— Navarra. Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de las aguas residuales de Navarra, modificada por Ley Foral 5/1991, de 26 de febrero (Reglamento apro-

instalaciones destinadas al tratamiento y depuración de aguas residuales, participando de modo muy importante en su financiación, y en lo relativo a la protección del medio ambiente.

En la legislación autonómica, las CCAA se configuran como titulares de las competencias de ordenación del ciclo del agua, y con la potestad necesaria para la intervención necesaria que garantice el abastecimiento y redistribución del recurso. Por otra parte se crean sistemas de saneamiento para la prestación del servicio integral de tratamiento y evacuación de las aguas residuales, aunque la gestión se resuelve mediante soluciones muy variadas.

Las normas autonómicas recogen estas competencias de las CCAA sobre abastecimientos de agua a poblaciones, depuración y tratamiento de aguas residuales, tal como señala Martín Retortillo<sup>349</sup>, que añade que les corresponde "también a las CCAA la elaboración de los distintos planes —siempre en función de ese concreto aprovechamiento—, reclamando en su caso para su ejecución la colaboración de las Administraciones locales. Nótese que estas normas se apoyan también en el título competencial de las CCAA en materia de medio ambiente".

Respecto a los abastecimientos la STC 208/1991, de 31 de octubre, en relación con la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de febrero de 1988, relativa a métodos de medición y a muestreo y análisis de las aguas superficiales que se des-

---

bado por Decreto Foral 82/1990, de 5 de abril, modificado por Decreto Foral, 191/2000, de 22 de mayo).

— La Rioja. Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja, modificada por Ley 10/2002, de 17 de diciembre (Reglamento aprobado por Decreto 55/2001, de 21 de diciembre).

— País Vasco. Decreto 2216/1996 de 30 de Agosto. Medio Ambiente y Vertidos. Traspaso de funciones del Estado.

— Valencia. Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de las aguas residuales, modificada por Ley 16/2003, de 17 de diciembre (Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento, aprobado por Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, modificado por Decreto 193/2001, de 18 de diciembre).

349 Martín Retortillo, Sebastián, *Derecho de aguas*, pág. 399.

tinan a la producción de agua potable, señala que *"los criterios de especificidad y finalidad primordial de la disposición cuestionada se configuran como determinantes para la atribución de la competencia controvertida"*, y dado que el aprovechamiento lo es para consumo humano, el control sanitario necesario es lo suficientemente relevante como para *"considerar que nos hallamos ante un supuesto que se engloba dentro de los títulos competenciales referentes a la sanidad"* (FJ 4), y así el control de calidad sobre aguas potables o prepotables en las tomas de aguas superficiales será competencia de la Comunidad Autónoma, independientemente de los criterios relacionados con la cuenca hidrográfica, y la CA deberá designar los órganos competentes para llevar a cabo las funciones previstas (ver FJ 6).

Calvo Miranda<sup>350</sup> profundiza en las competencias relativas al ciclo urbano del agua, pero independientemente de la obligatoriedad de la prestación de estos servicios por los entes locales, de acuerdo con la LBRL, *"la Ley de Aguas los trata como unos usuarios más"*, y así el otorgamiento de la concesión correspondiente para abastecimiento, sólo se distingue por la preferencia que se dispone a favor de este uso. Este autor distingue la competencia sobre el agua y sobre sus aprovechamientos, lo que es aplicable tanto a los abastecimientos como a los regadíos: *"la ausencia de una cuenca hidráulica de ámbito autonómico no impide la regulación general de los usos del elemento líquido. El abastecimiento a poblaciones, en cuanto aprovechamiento hidráulico que es, entra dentro del poder de ordenación de todas las CCAA, dispongan o no de competencias sustantivas sobre el recurso considerado"*.

En el ciclo urbano del agua, aunque de modo más evidente en la depuración de las aguas residuales, intervienen condicionantes ambientales, lo que afecta al régimen competencial aplicable. La protección del dominio público hidráulico, implica la restric-

---

350 Calvo Miranda, José Luis, *El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales*, en pág. 22 ss.

ción general a toda actividad susceptible de contaminación (art. 100 TRLA), teniendo el vertido de las redes públicas de saneamiento esta consideración. No obstante la competencia para autorizar los vertidos a la red de evacuación de aguas residuales es municipal, tal como queda de manifiesto en la legislación autonómica, aunque hoy ya se ha generalizado la incidencia en los mismos de la regulación autonómica.

Respecto a las infraestructuras, redes e instalaciones de abastecimiento y saneamiento, interviene al igual que en regadíos, la competencia sobre obras públicas, y ello "permite identificar tres escalones de intervención: las redes municipales, las redes autonómicas y las obras estatales declaradas de interés general o de ámbito suprarregional"<sup>351</sup>. En torno a estas infraestructuras, a la repercusión de los costes, y a su gestión, se han desarrollado fórmulas diversas, tanto en cuanto a los entes titulares de la gestión del servicio, como a la financiación del mismo.

### 8.3. RÉGIMEN ARAGONÉS DE AGUAS

La inexistencia de cuencas hidrográficas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma es determinante respecto a las competencias en materia de aguas, por lo que, al margen de la normativa de regadíos, revisada *supra*, la legislación aragonesa sustantiva se contiene en la Ley 6/2001<sup>352</sup>, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón, que deroga la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales, y la Ley 1/1996, de 24 de abril, relativa a la representación de la CA de Aragón en los Organismos de Cuenca. La Ley 6/2001 se desarrolla reglamentariamente mediante el Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Canon de Saneamiento

351 Idem, pág. 24.

352 Contra esta Ley se presentó recurso de inconstitucionalidad número 4108/2001.

de la Comunidad Autónoma de Aragón, y mediante Decreto 301/2002, de 17 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Agua y del procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón.

Esta Ley es una auténtica ordenación de las plurales formas de participación de los poderes públicos aragoneses en el ámbito de la gestión del agua.

Se encarga a la Administración de la Comunidad Autónoma la celebración de convenios con la del Estado a fin de conseguir, entre otros aspectos, la presencia en las Juntas de Explotación, Juntas de Obras y en las Comisiones de Desembalse que desarrollan su actividad en el territorio aragonés, y que se constituyen en órganos de la Administración hidráulica estatal, adscritos a las Confederaciones Hidrográficas. La Ley también determina la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los Organismos de Cuenca.

Por otra parte la Ley tiene un objeto propio en relación con la depuración y saneamiento y, como novedad, integra plenamente a los abastecimientos, y crea una Entidad de Derecho Público para llevar a cabo esta gestión que recibe el nombre de Instituto Aragonés del Agua.

Así según su art. 1, es objeto de la Ley: "a) La regulación del ejercicio de las competencias que sobre el agua y las obras hidráulicas tienen la Comunidad Autónoma y las entidades que integran la Administración Local de Aragón; b) La regulación de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma y la de las entidades locales en el abastecimiento de poblaciones y en el saneamiento y depuración de las aguas residuales; c) El establecimiento de un régimen económico-financiero específico para la financiación de la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de depuración y saneamiento de aguas residuales; d) El impulso de un debate en profundidad sobre la política hidráulica y el modelo de desarrollo territorial, así como la creación de instrumentos de partici-

*pación social en la formación de la política que sobre el agua desarrollen las distintas instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón."*

La Ley hace referencia a las competencias de las entidades locales, y de la Administración autonómica, sobre abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales, y a su representación en la Comisión del Agua existente en el seno del Instituto Aragonés del Agua.

Se configura un canon de saneamiento, impuesto de finalidad ecológica, que tiene la naturaleza de recurso tributario de la Comunidad Autónoma y cuyo producto se afecta a la financiación de las actividades de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración. El Reglamento Regulador del Canon de Saneamiento, se aprueba por Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, y se declaran exentas expresamente del canon entre otras *"la utilización del agua para regadío, excepto en los supuestos en los que pueda demostrarse que se produce contaminación de las aguas superficiales o subterráneas en los términos que se establezcan reglamentariamente"*.

Esta referencia tiene interés, pues en el régimen estatal de los vertidos del agua de riego que ha sido revisado supra 8.1.4.1.2, no se encuentra justificación a la no aplicación del régimen general.

Se fija un régimen jurídico para la ejecución de infraestructuras y para la gestión de los servicios (art. 24 y ss.), se crea la Comisión del Agua, que entre otras atribuciones, debe estudiar e informar las Bases para la Política del Agua en Aragón (art. 62 Ley 62/2001), y se constituye como órgano colegiado de participación, con funciones consultivas, dependiente del Instituto Aragonés del Agua, con objeto de canalizar la participación social y promover el consenso en materia de agua e infraestructuras hidráulicas, así como informar sobre los asuntos que se determinen. El Decreto 301/2002, de 17 de septiembre, del Gobierno de Aragón, aprueba el Reglamento de la Comisión del Agua y del procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón.

Las Bases de la Política del Agua en Aragón, pretenden constituirse en un instrumento de planificación regional del agua, cuya eficacia deberá sustentarse a través de la planificación hidrológica de la Cuenca afectada, y que permita el desarrollo de las políticas regionales. Para ello debe incluir unas directrices generales de la política sobre agua e infraestructuras hidráulicas de la Comunidad Autónoma de Aragón en el marco de las competencias autonómicas sobre la materia, la ordenación del territorio y el medio ambiente, así como analizar los condicionamientos mutuos de dicha política y de las políticas sectoriales más afectadas, singularmente la de regadíos, la urbanística y la industrial, y establecer las directrices necesarias de coordinación.

Esta planificación regional del agua, es obvio que carece del presupuesto competencial necesario, pero no tiene un carácter normativo, sino que pretende unos objetivos ligados a la definición de las políticas sectoriales del agua, y de la ordenación del territorio.

Por último la Ley 23/2003 de 23 de diciembre, crea el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (INAGA), que se configura como una entidad de Derecho Público, adscrita al Departamento de Medio Ambiente, con competencias en materia de medio ambiente, que tiene como fines generales el mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos de la Administración ambiental y la consecución de una mayor economía, eficiencia y eficacia en la gestión medioambiental de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los cuerpos legales aragoneses en materia de aguas, al margen de la regulación de entes jurídicos como la Comisión del Agua, sin competencias materiales propias, regulan como en otras CCAA con detalle el régimen de los aprovechamientos hidráulicos urbanos.

## 9. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LOS REGADÍOS

### 9.1. TÉCNICAS PREVENTIVAS: LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA EVALUACIÓN DE PLANES. LA ADMINISTRACIÓN COMPETENTE

Tal como justifica Alonso García<sup>353</sup>, "la intervención administrativa en materia ambiental se canaliza en muchas ocasiones a través de instrumentos de carácter preventivo. Con ellos se adoptan cautelas con anterioridad al inicio de las actividades contaminantes o dañinas para el medio natural. Las autorizaciones y las concesiones son sus prototipos en nuestro Derecho».

La declaración de impacto ambiental (DIA) constituye la conclusión de un procedimiento de autorización administrativa, que tiene una gran relevancia. Está regulado legalmente por el RD Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, modificado por la Ley 6/2001 de 8 de mayo, y su Reglamento de ejecución lo constituye el RD 1131/1988, de 30 de septiembre.

Esta normativa es producto de la necesidad de ajustar nuestro Ordenamiento a las disposiciones comunitarias contenidas en las Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, modificada por la 97/11/CE, del Consejo, de 3 de marzo de 1997. No obstante el reparto competencial en materia de medio ambiente supone la configuración de estas normas estatales como legislación básica

---

353 Consuelo Alonso García y José Antonio Moreno Molina, "Técnicas jurídicas de protección ambiental", en *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*, dir. Luis Ortega Álvarez.

(DF 3<sup>a</sup>)<sup>354</sup>, lo que faculta a las CCAA a dictar legislación de desarrollo o normas de protección más estricta, que efectivamente han ejercido algunas de ellas<sup>355</sup>.

---

354 El art. 149.1.23 CE asigna al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA de establecer normas adicionales de protección.

355 ANDALUCÍA: Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental; Decreto 292/1996, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Comunidad de Andalucía; Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental; Decreto 153/1996, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental.

ARAGÓN: Decreto 45/1994, de 4 de marzo, de Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental; Decreto 312/2002, de 8 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se atribuyen determinadas competencias en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

ASTURIAS: Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; Decreto 11/91, de 24 de enero.

ISLAS BALEARES: Decreto 4/1986, de 23 de enero, de Implantación y regulación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental

ISLAS CANARIAS: Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico; Decreto 35/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de contenido ambiental de los instrumentos de planeamiento; Decreto 40/1994, de 8 de abril, por el que se establece la obligatoriedad del estudio de impacto ecológico en los proyectos de promoción pública.

CANTABRIA. Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental para Cantabria modificado por el Decreto 77/1996, de 8 de agosto.

CASTILLA-LEÓN: Ley 8/1994, de 24 de julio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Medioambientales de Castilla y León modificada por la Ley 6/96, de 23 de octubre; Reglamento aprobado por el Decreto 209/1995, de 5 de octubre; Decreto 208/95, de 5 de octubre, sobre distribución de competencias en materia de Evaluación de Impacto Ambiental atribuidas por la legislación básica del Estado

CASTILLA-LA MANCHA: Decreto 39/1990, de 27 de marzo, de Asignación de competencias en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

CATALUÑA: Decreto 114/1988, de 7 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental.

EXTREMADURA: Decreto 45/1991, de 16 de abril, de Medidas de protección del ecosistema en la Comunidad Autónoma de Extremadura modificado por 25/1993, de 24 de febrero

GALICIA: Ley 1/1995, de 2 de enero, de Protección Ambiental de Galicia ; Decreto 442/1990, de 13 de septiembre, de Evaluación de Impacto Ambiental para Galicia; Decreto 327/1991, de 4 de octubre, de sometimiento a declaración de efectos ambientales de proyectos.

MADRID: Ley 10/1991, de 4 de abril, para la Protección del Medio Ambiente; Decreto 19/1992, de 13 de marzo y Decreto 123/1996, de 1 de agosto.

MURCIA: Ley 1/1995, de 8 de marzo, de Protección del Medio Ambiente de la Región de Murcia

Las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, *supra* 4.2.4.4, deben respetar las normas estatales de carácter básico, y ello es plenamente válido en relación con la DIA. Las CCAA pueden legislar o aplicar con carácter supletorio la legislación estatal. En el apartado 4.3.2.2 se hace referencia a los conflictos constitucionales derivados del impacto ambiental. Las CCAA que han aprobado leyes autonómicas en esta materia han podido ampliar la relación de proyectos sujetos a EIA. En Aragón los Decretos que regulan este procedimiento no introducen nada reseñable en relación con los regadíos.

“La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es, esencialmente, un procedimiento ambiental, sin embargo, el mismo no tiene carácter autónomo, ya que se inscribe en otro principal o sustantivo, dirigido a autorizar el proyecto. En el mismo se distinguen dos fases, el estudio de impacto ambiental y la declaración de impacto ambiental. El primero consiste en un documento que presenta el promotor de la obra cuya autorización se pretende, en el que se contienen los efectos previsibles que su realización conllevará para el medio ambiente, mientras que el segundo supone ya el pronunciamiento de la autoridad administrativa competente por razón de medio ambiente, sobre la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada desde el punto de vista medioambiental, y en caso afirmativo, la determinación de las condiciones que deben establecerse para su protección (art. 18 y anexo I del Reglamento)”<sup>356</sup>.

La STC 13/1998, de 22 de enero, soluciona problemas competenciales surgidos con las CCAA, y establece que la declaración de impacto ambiental es una técnica transversal que se inte-

---

PAÍS VASCO: Decreto 27/1989, de 14 de febrero, de designación del órgano competente a efectos de la normativa de impacto ambiental y residuos tóxicos y peligrosos.

VALENCIA: Ley 2/1989, de 3 de marzo, de Estudios de Impacto Ambiental, y su Reglamento aprobado por Decreto 162/1990, de 15 de octubre.

356 Consuelo Alonso García y José Antonio Moreno Molina, “Técnicas jurídicas de protección ambiental”, en *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*, dir. Luis Ortega Álvarez.

gra en la autorización principal de la obra o actividad, de lo que resulta que el título competencial aplicable, que debe prevalecer sobre el medio ambiente, ha de ser el referido a la autorización principal; la facultad de realizar la DIA habrá de situarse en la misma Administración pública que tenga la competencia sustantiva para aprobar el proyecto sometido a aquélla.

Estos criterios, establecidos del modo expuesto tanto en la normativa básica estatal, como en la interpretación del Tribunal Constitucional, presentan problemas no analizados que pueden tener trascendencia, y que se presentan en materia de regadíos, tanto en relación con la creación de los mismos, como sobre todo en relación con las actuaciones de mejora.

El art. 1 del texto legal de impacto ambiental, establece como objeto de este procedimiento *"los proyectos, públicos o privados, consistentes en la realización de las obras, instalaciones o de cualquier otra actividad comprendida en el anexo I del presente Real Decreto Legislativo"*, y en el art. 3 se dice que, *"el estudio de impacto ambiental será sometido, dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en el mismo se establezcan"*.

Entre las actividades que en todo caso deben someterse a este procedimiento, se encuentran los *"proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamientos de terrenos, cuando afecten a una superficie mayor de 100 hectáreas. No se incluyen los proyectos de consolidación y mejora de regadíos<sup>357</sup>"*, y entre las actuaciones respecto a las que el órgano ambiental debe evaluar en cada caso la necesidad de su sometimiento a este procedimiento se encuentran los *"proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura, con inclusión de proyectos de riego o de avenamiento de terrenos cuando afecten a una superficie mayor de 10 hectáreas (proyectos no incluidos en el anexo I), o bien pro-*

357 Anexo I del RDL 1302/1986.

*yectos de consolidación y mejora de regadíos de más de 100 hectáreas*<sup>358</sup>". Por tanto las actuaciones tanto de creación de regadíos, como de consolidación o mejora están afectadas por este procedimiento.

La exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 1302/1986 se refiere a la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, que impone con carácter preceptivo, que en la tramitación de las concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y a la vez impliquen riesgos para el medio ambiente, será necesaria la presentación de una evaluación de sus efectos. La normativa de DIA viene a desarrollar esta exigencia en base a una técnica legislativa novedosa en España y con un procedimiento administrativo reglado, aunque no puede considerarse el precepto de la Ley de Aguas justificante de esta técnica, pues sus pretensiones de carácter preventivo en relación al medio ambiente tienen mayor alcance.

Como se plantea en este documento los regadíos no están sometidos a ningún régimen específico de regulación, autorización o control administrativo al margen de los derivados de la obtención de los correspondientes títulos concesionales<sup>359</sup>, y el sometimiento a lo establecido en los mismos. Por ello cualquier intervención en un regadío o zona regable que no requiera modificación del citado título concesional, ni afecte al dominio público hidráulico no está sujeta a procedimiento alguno de autorización administrativa preceptiva; este supuesto se presenta en relación con las actuaciones de mejora de regadíos (incluidos en el anexo II de la Ley).

Considero, que esta circunstancia no exime de la tramitación del procedimiento de DIA, pero el problema surge en relación con el órgano ambiental competente, que según el reglamento (art. 4

---

358 Anexo II del RDL 1302/1986.

359 Se presentan excepciones a éstos en relación con aprovechamientos de aguas de canales de titularidad pública, pues la Administración hidráulica realiza en estos casos autorizaciones al margen de un expediente concesional.

RD 1131/1988) será "el que ejerza estas funciones en la Administración pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto". No habrá dudas en el caso de tramitación de ayudas para dichas actuaciones, pues ello supondrá la actuación de una Administración territorial determinada en la aprobación del correspondiente expediente. Y con respecto a la creación de regadíos puede interpretarse que la autorización del proyecto correspondiente debe realizarse por la Administración hidráulica en el procedimiento de la concesión del agua, que exige el trámite de información pública, por lo que en el caso de las cuencas intercomunitarias las Confederaciones deberían integrar el procedimiento de declaración de impacto ambiental. No siempre éste es el criterio aplicado en la práctica administrativa de las Administraciones hidráulicas, que exigen en ocasiones la DIA como trámite previo a la concesión, ya sea ésta de un órgano ambiental estatal o autonómico.

Por otra parte la DIA se exige no en relación al otorgamiento de una concesión de agua, sino en relación a las actuaciones necesarias para la transformación en regadío de unas superficies de terreno determinadas; el proyecto concesional de agua no tiene por qué ser un proyecto que desarrolle la transformación de la zona a regar, sino que es suficiente con que fije el perímetro de la misma y la tipología del nuevo regadío, lo que puede dar lugar a problemas competenciales, como en los casos en que se disponga de una concesión de agua, pero las obras no hayan sido realizadas.

Todo ello lleva a profundizar sobre el régimen jurídico de los regadíos, sobre la Administración competente en los mismos, y no es evidente que lo sea la hidráulica. Independientemente de las competencias estatales exclusivas sobre el agua en las cuencas intercomunitarias, considero que puede establecerse un régimen jurídico de los regadíos que intervenga en las condiciones de las redes internas de distribución de agua, en las condiciones del riego en parcela y de la utilización de los recursos, y ello sería

competencia de las CCAA por afectar a una materia como la agricultura en la que goza de competencias exclusivas.

Los problemas que surgen al profundizar en el ejercicio de la competencia sustantiva sobre los regadíos, en relación con el procedimiento de DIA ponen de manifiesto una situación administrativa abierta, que no está resuelta.

La puesta en marcha de la batería de medidas necesarias para aplicar y desarrollar la Directiva Marco del Agua, la condicionalidad de las ayudas PAC que obliga al uso racional de los recursos naturales, y la necesaria aplicación de medidas contra la contaminación agrícola por nitratos, exige el ejercicio de competencias administrativas en este sector del regadío, que tutele la explotación del mismo con criterios de sostenibilidad ambiental.

Considero que existe una laguna en el régimen jurídico de los regadíos, pues a pesar de un importantísimo desarrollo normativo, éste se ha dirigido fundamentalmente al fomento económico de los mismos y a establecer condicionantes al régimen jurídico de la propiedad.

Respecto a los proyectos que deban ser aprobados por una Administración determinada, de acuerdo con el art. 5 de la Ley Impacto Ambiental, hay dudas, pues ésta será la competente para dictar la DIA. En estos casos pueden presentarse situaciones al menos incoherentes, derivadas de la utilización de la declaración de interés general como medio para financiar algunos de los nuevos regadíos, pues resultan competentes administraciones diferentes (estatal o autonómica) para la DIA, en una misma zona regable, en función de la Administración que financia cada una de las obras necesarias.

## **9.2. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LAS AYUDAS DIRECTAS**

Con la llamada Agenda 2000, Bruselas puso en marcha un mecanismo por el que obligaba a los distintos Estados Miembros

a que adoptasen las medidas agroambientales que consideraran apropiadas, a cuyo cumplimiento quedarían supeditadas las ayudas directas de la PAC para todos los agricultores beneficiarios de las mismas.

En el apartado 6.1.3, "la nueva política agrícola común", en el marco del régimen jurídico de la Unión Europea, se trata el régimen de condicionalidad medioambiental de las ayudas directas, a partir de lo establecido por el Reglamento CE 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre, que introduce la obligación de los agricultores y ganaderos que reciben pagos directos de cumplir con requisitos legales de gestión, y con las buenas condiciones agrarias y medioambientales.

Tal como se establece en el citado Reglamento y en su Reglamento de desarrollo (CE) nº 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004 (modificado por Reglamento nº 239/2005 de 11 de febrero), los Estados miembros deben fijar los sistemas concretos para controlar su cumplimiento, suponiendo en otro caso una disminución, e incluso exclusión, de los pagos de las ayudas.

Este es el objeto del Real Decreto 2352/2004, de 23 de diciembre, sobre la aplicación de la condicionalidad en relación con las ayudas directas en el marco de la política agrícola común, que deroga el hasta ahora vigente RD 1322/2002, de 13 de diciembre, sobre requisitos agroambientales en relación con las ayudas directas en el marco de la política agraria común.

Sin duda, la mayor novedad de este sistema es la que se refiere a la reducción de las ayudas en caso de incumplimiento de alguno de los compromisos obligatorios. Los importes que las Administraciones retengan por estos conceptos, deberán utilizarlos en alguna de las medidas de acompañamiento de la PAC.

Esta norma establece, según se plasma en el preámbulo, "un conjunto de buenas prácticas agrarias con un mínimo nivel de exigencias para todo el territorio nacional, y un sistema de control, que eviten distorsiones entre explotaciones y orientaciones

productivas, pero que dispongan a su vez de la suficiente flexibilidad para permitir su adaptación a las distintas condiciones locales", entre otros motivos porque la competencia en esta materia corresponde a las CCAA.

El art. 4 del RD relaciona las "buenas condiciones agrarias y medioambientales", y entre otros requerimientos respecto al agua y al riego<sup>360</sup>, limita el uso de productos químicos u orgánicos en circunstancias determinadas y obliga a disponer de sistemas de medición de los caudales utilizados y retornados. De esta manera las parcelas de regadío deberán cumplir, además de estipulaciones de carácter genérico para evitar la erosión, y conservar el potencial productivo del suelo, con estos requisitos relacionados con el agua de riego, para acceder a las ayudas comunitarias.

Otras obligaciones de gran trascendencia son las derivadas de los requisitos legales de gestión, aplicables a partir del 1 de enero de 2005, en materia de medio ambiente y salud pública, que exigen el cumplimiento, entre otros, del RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. Esta cuestión se revisa con más detalle en el siguiente apartado, pues afecta a superficies importantes de regadíos, incluidas en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, declaradas por las CCAA.

---

360 "Para el caso de superficies de regadío que utilicen caudales procedentes de acuíferos legalmente declarados como sobreexplotados, el agricultor deberá acreditar su derecho mediante el correspondiente documento administrativo, expedido por la Administración hidráulica competente. Los titulares de las concesiones administrativas de aguas y todos aquellos que por cualquier otro título tengan derecho a su uso privativo estarán obligados a instalar y mantener los sistemas de medición del agua de riego establecidos por los respectivos organismos de cuenca, de forma que garanticen una información precisa sobre los caudales de agua efectivamente utilizados y, en su caso, retornados. No se podrán aplicar productos fitosanitarios, fertilizantes, lodos de depuradora, compost, purines o estiércoles sobre terrenos encharcados o con nieve y sobre aguas corrientes o estancadas. Se exceptúa de esta prohibición la aplicación de tratamientos fitosanitarios en parcelas de cultivo de arroz y en otros cultivos cuando la realización de dichos tratamientos coincida accidentalmente con épocas de lluvias."

La condicionalidad de las ayudas directas se convierte en un poderoso instrumento para el cumplimiento de las medidas de protección medioambientales (conservación de aves, de hábitats, de aguas), de salud pública y de bienestar animal. Las ayudas tienden a serlo con independencia de las producciones, o de los cultivos, y se han ligado a la protección de la naturaleza.

Lo dispuesto en este Real Decreto tiene carácter de normativa básica estatal, pues la DF.1ª justifica como título competencial lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, que reserva al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Este razonamiento constituye el fundamento para calificar esta normativa como básica, y ello como es habitual, en base al referido art. 149.1.13 de la Constitución. Este criterio se utiliza reiteradamente para justificar el desarrollo normativo estatal de la política europea en materia de agricultura, aunque en ocasiones puede ser cuestionada su aplicación. La intervención necesaria del Estado para establecer las bases de la planificación general de la actividad económica supone la intervención o interferencia en una competencia exclusiva de las CCAA, y por ello debe justificarse en el caso concreto, y en orden a fundamentos específicos y no generalistas, en especial cuando, como en este caso, la normativa estatal es desarrollo de una previa regulación reglamentaria de la Unión Europea, que cumple con la función asignada al Estado, dado su nivel de concreción y detalle.

El preámbulo del RD derogado por éste, llega a justificar esta intervención en la referencia del Reglamento comunitario, que en su art. 5.1 dice "*los Estados miembros aplicarán las medidas contempladas en los artículos 3 y 4 de forma que se garantice un tratamiento equitativo a todos los agricultores y se eviten distorsiones del mercado o de la competencia*". Es evidente que las condiciones que impone la Unión Europea obligan a todos los Estados miembros, pero en ningún caso tiene potestad normativa respecto a la distribución competencial que deriva del Derecho interno de cada Estado.

Los argumentos repetidos en otros apartados pueden reproducirse en éste, en relación con la invasión de competencias por el Estado en materia de agricultura. En este caso, y mediante un Real Decreto, se dicta normativa básica en materia de agricultura. Estamos ante un supuesto en el que la Unión Europea dicta un Reglamento del que este RD es una norma de aplicación y desarrollo. La norma de coordinación y planificación de la economía se corresponde con el citado Reglamento, y el contenido del RD tiene unas especificaciones de carácter técnico que no creo puedan justificarse en su integridad en el supuesto del citado precepto constitucional.

El RD 1322/2002, derogado por éste, entre los requisitos o compromisos medioambientales incluía, *"efectuar las prácticas de riego de acuerdo con la normativa vigente en materia de concesiones de agua y delimitación y condiciones de uso establecidas por los organismos o Administraciones hidráulicas competentes"*. No encuentro justificado la no reproducción de esta exigencia en la nueva reglamentación, además relacionada con cuestiones cuya competencia corresponde a la Administración hidráulica.

Las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta la especificidad de las situaciones territoriales correspondientes, podrán regular con más detalle las condiciones exigibles, y no caben dudas sobre su legitimación para condicionar las ayudas al uso del agua en parcela. Es el caso del Decreto 78/2005, de 12 de abril, del Gobierno de Aragón, que regula los requisitos legales de gestión y buenas condiciones agrarias y medioambientales para la percepción de pagos directos en el marco de la política agrícola común. En el art. 9.2 de este Decreto se regulan las condiciones de eficiencia en el uso del agua de riego que deben cumplir los agricultores perceptores de los pagos derivados de la PAC<sup>361</sup>.

---

361 Decreto 78/2005, de 12 de abril, del Gobierno de Aragón. Art. 9.2.- *"Eficiencia en el uso del agua de riego:*

a) *Todos los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión, cuando el destino dado a esas aguas fuese principalmente el riego, deberán cons-*

Por sorprendente que parezca la normativa vigente sobre el uso del agua en parcela es inexistente, al margen de normas de régimen interno contenidas en los estatutos de las Comunidades de Regantes, y de la escasa legislación autonómica (*vid supra* 7.5.3.5).

### 9.3. LAS BUENAS PRÁCTICAS AGRARIAS

Las medidas de desarrollo rural previstas en el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, modificado por el 1783/2003 y 567/2004, *supra* 6.1.4, exigen controles sobre el terreno de las "buenas prácticas agrarias" y de las "condiciones mínimas". En otras medidas de mejora de estructuras agrarias se exige sólo el cumplimiento de las condiciones mínimas en materia de medio ambiente, higiene y bienestar animal, en sentido amplio.

De acuerdo con la regulación comunitaria, las ayudas en zonas desfavorecidas y agroambientales requieren el cumplimiento de "buenas prácticas"<sup>362</sup>, por lo que los Estados miembros deben definir en sus programas de desarrollo rural las prácticas normales comprobables que, como mínimo, deben exigir el cumplimiento de los requisitos medioambientales obligatorios generales.

El RD 4/2001 de 12 de enero (el cual ha sido complementado por el Real Decreto 708/2002, de 19 de julio), por el que se

---

*tituirse en Comunidades de Regantes. En el plazo que se establezca estas Comunidades deberán inscribirse en la Oficina del Regante, al objeto de obtener una información adecuada para un uso más eficiente de los recursos hídricos.*

*b) Siempre que sea posible, deberán implantarse sistemas y métodos de riego que permitan un ahorro significativo de agua. Cuando las condiciones de suelo y cultivo lo permitan se optará por el sistema de riego localizado. El riego por aspersión se instalará en aquellos sistemas en que la cota de las conducciones generales y el acceso a energía eléctrica lo permitan, debiendo aplicarse, cuando sea posible, el riego nocturno en los meses de mayor riesgo de evaporación por insolación. En las zonas en las que no sea viable, ni técnica ni económicamente, la implantación de los sistemas anteriores y el regante se vea obligado a la utilización del riego a lámina, se deberá utilizar el sistema láser para el refinado y se procurará un caudal de agua adecuado a la capacidad de la parcela".*

362 Art. 29.2 Reglamento (CEE) 445/2002.

establece un régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente contiene en su Anexo las "buenas prácticas agrarias habituales" que deben respetarse para acceder a estas ayudas en aplicación de lo establecido en el R(CE)1257/1999. Es interesante transcribir la condicionalidad que exige respecto a la utilización eficiente del agua, que además de obligar al cumplimiento de la normativa de aguas, establece: *"independientemente de la eficiencia del sistema de riego implantado, éste deberá estar sometido a un mantenimiento que evite las pérdidas de aguas. A tal efecto, se controlará el mal estado de la red de riego interna de la explotación, procediendo a la reparación de las acequias que presenten pérdidas de agua, sustituyendo las piezas defectuosas de los sistemas de aspiración, impulsión y distribución que puedan conducir a pérdidas directas de agua o a una mala eficiencia del sistema de riego"*.

Conviene diferenciar las buenas prácticas agrarias que deben cumplirse para el acceso a las ayudas directas, o para el acceso a medidas de fomento de desarrollo rural, con el denominado "Código de buenas prácticas agrarias", aprobado por todas las CCAA en relación con las medidas que deben aplicarse en aplicación de las exigencias comunitarias en materia de calidad de aguas, y en concreto aplicables en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación de nitratos que se desarrollan en el epígrafe siguiente.

#### **9.4. PROTECCIÓN DE LAS AGUAS DE LA CONTAMINACIÓN AGRARIA**

El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias incorpora *la Directiva 91/676/CEE, de conformidad con las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1.13, 22 y 23 de la Constitución, en materia de planificación general de la economía, de legislación sobre recursos hidráulicos cuando las*

aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, respectivamente<sup>363</sup>.

El art. 3 obliga a la "determinación de las aguas afectadas por la contaminación por nitratos de origen agrario por la Administración competente de la gestión de la cuenca hidrográfica que corresponda, y las condiciones de las mismas"<sup>364</sup>, y exige la declaración como zonas vulnerables de "aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas afectadas" por la contaminación. Esta declaración corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas afectadas, y ello en virtud de sus competencias en materia de medio ambiente.

Esta solución establecida en el RD consigue adecuar las exigencias comunitarias al específico reparto competencial en materia de aguas y medio ambiente, por lo que responsabiliza a la Administración hidráulica de la determinación de las aguas afectadas por la contaminación, pero asigna a las CCAA la protección medioambiental del espacio o territorio correspondiente. La solución puede considerarse modélica y totalmente respetuosa con el reparto competencial, y aunque con retraso las previsiones han sido cumplidas.

El mecanismo de protección de estas zonas se sustenta en la elaboración de códigos de buenas prácticas agrarias por las CCAA, con objeto de que sean aplicadas de forma voluntaria por los agricultores, y en la puesta en marcha de programas de actuación<sup>365</sup> específico para cada zona vulnerable<sup>366</sup>.

363 Ver preámbulo del RD 261/1996.

364 Fija concentraciones de nitratos superiores a 50 gr/l para aguas subterráneas.

365 Ver en el caso de Andalucía Orden de 27 de junio de 2001.

366 ANDALUCÍA: Decreto 261/1998, de 15 de Diciembre, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía; Orden de 27 de Junio de 2001, conjunta de las Consejerías de Medio Ambiente y de Agricultura y Pesca, por el que se aprueba el Programa de Actuación aplicable en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias designadas en Andalucía.

**ARAGÓN:** Decreto 77/97 de 27 de Mayo. Código de Buenas Prácticas Agrarias y designa determinadas zonas vulnerables a la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias

**CASTILLA-LA MANCHA:** Resolución de 7 de Agosto de 1998, por la cual se designan las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias; Resolución de 24 de Septiembre de 1998, que aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias para la protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos.

**CASTILLA Y LEÓN:** Decreto 109/1998, de 11 de Junio, que designa las Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias.

**CATALUÑA** Real Decreto 283/1998, de 21 de Octubre, de designación de las zonas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias; Orden de 22 de Octubre de 1998. Aguas: Código de buenas práctica agrarias en relación con el nitrógeno; Decreto 205/2000, de 13 de Junio, de aprobación del programa de medidas agronómicas aplicables a las zonas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrarias.

**COMUNIDAD VALENCIANA:** Decreto 13/2000, de 25 de Enero, del Gobierno Valenciano, por el que se designan, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias

**EXTREMADURA:** Orden de 30 de Noviembre de 1999, sobre declaración de inexistencia de zonas vulnerables a la contaminación por nitratos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura

**GALICIA:** Resolución de 12 de abril de 2000, sobre la declaración de zonas vulnerables en la Comunidad Autónoma de Galicia; Resolución de 12 de Abril de 2000, sobre la declaración de Zonas Vulnerables en la Comunidad Autónoma de Galicia.

**ISLAS BALEARES:** Orden de 24 de Febrero de 2000, de la Consejería de Medio Ambiente, de designación de las zonas vulnerables en relación con la contaminación de nitratos procedentes de fuentes agrícolas y Programa de Actuación en materia de seguimiento y control del dominio público Hidráulico de las Islas Baleares.

**ISLAS CANARIAS:** Orden de 11 de Febrero de 2000, por la que se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma de Canarias; Decreto 49/2000, de 10 de Abril, por el que se determinan las masas de agua afectadas por la contaminación de nitratos de origen agrario y se designan las zonas vulnerables por dicha contaminación; Orden de 27 de Octubre de 2000, por la que se establece el Programa de Actuación a que se refiere el artículo 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, con el objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario

**LA RIOJA:** Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de Febrero de 1997, por el que se da cumplimiento a lo dispuesto en el Real Decreto 261/1996, de 16 de Febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias en La Rioja.

**MADRID:** Resolución de 4 de Febrero de 1999, de la Dirección General de Agricultura y Alimentación, por la que se publica el Código de Buenas Prácticas Agrarias.

**MURCIA:** Orden 31 de Marzo de 1998. Aguas-Agricultura. Código de Buenas Prácticas Agrarias.

El Texto refundido de la Ley de Aguas en su artículo 99 bis<sup>367</sup> se refiere al Registro de Zonas Protegidas. Este registro incluirá *“las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas, o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua”*, entre las que deben encontrarse *“las zonas que hayan sido declaradas vulnerables en aplicación de las normas sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias”*. Esta información debe remitirla, al organismo de cuenca, la Administración competente por razón de la materia.

El control del nitrógeno disuelto en el agua exige de medidas que deben desarrollarse en los programas de actuación, pero conviene poner de manifiesto la importancia del manejo del riego en los procesos de lavado de nitratos. El adecuado manejo de la fertilización nitrogenada exige de técnicas de riego adecuadas, lo que no es factible sin la mejora y modernización de las zonas regables, en especial cuando los suelos presentan altas permeabilidades. Por todo ello sin unos planes de mejora que gocen de apoyo especial y preferente y sin un régimen de infracciones y sanciones<sup>368</sup> difícilmente todo este desarrollo normativo puede llegar a tener virtualidad.

---

NAVARRA: Orden Foral 37/2002, de 10 de Enero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se somete a información pública el Proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones.

PAÍS VASCO: Decreto 390/1998, de 22 de Diciembre, por el que se dictan normas para la declaración de Zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la actividad agraria y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Decreto 168/2004 de 7 de septiembre, por el que se declaran las zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

367 Art. añadido por la Ley 62/2003.

368 Esta situación se ha modificado parcialmente con la promulgación del RD 2352/2004.

Las CCAA han cumplido con las exigencias comunitarias y estatales, y los instrumentos empleados han sido muy similares. Por ello y al margen de la relación de normas autonómicas detallada a pie de página, se comenta con más detalle el desarrollo normativo aragonés.

De acuerdo con lo establecido en el RD 261/1996, el Ministerio de Medio Ambiente remitió a la Diputación General de Aragón la «Determinación de las masas de agua afectadas por la contaminación o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario», al objeto de que el órgano competente de la Comunidad Autónoma declarase como Zonas vulnerables aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afectase o pudiese afectar a la contaminación por nitratos de las masas de agua previamente determinadas. La Comunidad Autónoma designó las zonas vulnerables Jalón-Huerva y Gallocanta, y aprobó el código de buenas prácticas agrarias, a través del Decreto 77/1997, de 27 de mayo.

El programa de actuación sobre estas zonas, se aprobó en la Orden de 28 de diciembre de 2000<sup>369</sup> del Departamento de Agricultura, que obliga al cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias en las Zonas Vulnerables. En el año 2004 se han declarado, también mediante Orden del Departamento de Agricultura y Alimentación, nuevas zonas vulnerables que afectan fundamentalmente a zonas del valle medio del Ebro<sup>370</sup>.

El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos pro-

---

369 Modificada por Orden de 9 de mayo de 2003, del Departamento de Agricultura, y por Orden de 14 de enero de 2005.

370 Orden de 19 de julio de 2004, del Departamento de Agricultura y Alimentación, por la que designan las siguientes nuevas Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de fuentes agrarias en la Comunidad Autónoma de Aragón y se aprueba el Programa de Actuación sobre las mismas: Zona Vulnerable del acuífero Ebro III y aluviales del Bajo Arba, Bajo Gállego y Bajo Jalón; Zona Vulnerable de Singra-Alto Jiloca; Zona Vulnerable de los sectores oeste y centro del acuífero de Apiés; y Zona Vulnerable del acuífero de Muel-Belchite.

cedentes de fuentes agrarias, reconoce la competencia para la declaración de zonas vulnerables a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas afectadas, y ello en virtud de sus competencias en materia de medio ambiente. Por otra parte, la Administración agraria de la Comunidad Autónoma, en virtud de sus competencias exclusivas en la agricultura, debe intervenir tanto en la elaboración del Código de Buenas Prácticas Agrarias en las Zonas vulnerables, como en los programas de actuación en las citadas zonas. Por ello sorprende la ausencia de intervención en la declaración de las zonas vulnerables del Departamento de Medio Ambiente, único competente en desarrollo legislativo y ejecución en materia de protección del medio ambiente, tal como se justifica en el propio Decreto habilitante.

Los programas de actuación, además de medidas de seguimiento y control, y de divulgación incluyen medidas de obligado cumplimiento por parte de los titulares de las explotaciones, sin que exista régimen alguno de infracciones y sanciones. Esta situación se ha resuelto parcialmente con la reciente aprobación del RD 2352/2004 (*vid supra* 9.2).

Interesa destacar el Acuerdo de 11 de enero de 2005, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan de Gestión Integral de los Residuos de la Comunidad Autónoma de Aragón (2005-2008), publicado en el BOA nº10 de 21 de enero de 2005, dentro del marco que establece la Ley 10/1998, de Residuos, que traspone la Directiva 91/156/CEE. Se aplica a todos los residuos generados en el territorio de la Comunidad Autónoma y a los gestionados en ella, con excepción de los residuos que, por sus características especiales, se regulan por leyes específicas, como son los residuos radiactivos, las emisiones a la atmósfera y los vertidos de efluentes líquidos a las aguas. Este Plan no tiene efectos en materia de aguas y regadíos, pero sí en materia agraria, conteniendo un programa de actuación específico para los residuos ganaderos.

## 10. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y POLÍTICA DEL AGUA

Martín Bassols Coma trata esta cuestión en su conferencia "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco comunitaria del agua"<sup>371</sup>, siendo interesante algunos de sus planteamientos. La UE no dispone de competencias en materia de desarrollo territorial, pero se ha hecho inevitable adoptar previsiones para que los efectos territoriales de las políticas públicas comunitarias (fondos estructurales, política agrícola común, medio ambiente, préstamos del BEI) que adquieren cada vez mayor incidencia, no se neutralicen o contrarresten entre sí.

A lo largo de los años 90 los ministros responsables de la Ordenación del Territorio elaboraron estudios y recomendaciones, aprobándose en 1999, en Postdam, el Documento ETE, "estrategia territorial europea: hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE", para asegurar los objetivos de cohesión económica y social, conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural y competitividad más equilibrada del territorio. Se elaboró el documento, que no es vinculante, dentro de un marco de consenso, con un carácter informal y flexible, aunque con la voluntad de influir en las decisiones económicas a través de la elaboración de un marco de referencia a las políticas sectoriales, que permitiera una mayor sinergia de dichas políticas.

---

371 Publicado en "Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas", Emilio Pérez Pérez (coordinador), Ed. Ecoiuris, Madrid 2003.

En su epígrafe 3.3 trata la gestión de los recursos hídricos en relación con el desarrollo territorial, aspecto que resulta clave también desde el punto de vista de las políticas sectoriales agrarias y de regadíos. Insiste en el elevado nivel de contaminación y en la mala gestión del recurso, y en la necesidad de medidas de coordinación en la política de aguas superficiales y subterráneas con la política territorial, y sobre todo en la aplicación de medidas preventivas para preservar el recurso. Se considera que debe limitarse la demanda del agua y mejorar la eficiencia de los sistemas de suministro, y *"la Ordenación del Territorio puede contribuir a favorecer los usos que consumen menos agua"*. Hace referencia a la explotación agraria intensiva, siendo este aprovechamiento en los países mediterráneos el principal consumidor de agua, superándose en todos los casos el 50 % del total. Esta constatación resulta una consecuencia lógica del clima y de la viabilidad de una agricultura competitiva, y el problema considero que reside no tanto en dicha circunstancia, sino en los modelos de gestión de sus usos y aprovechamientos y en su necesaria orientación a favor de una mejora de la calidad del recurso, y de un desarrollo sostenible.

Como conclusión considera que para "gestionar los recursos de forma sostenible se deberá introducir un control eficaz de los distintos usos del agua con ayudas de instrumentos económicos y de planificación, y ello es especialmente importante en el caso de irrigación de tierra".

Estos planteamientos se refuerzan y normativizan en la Directiva Marco del Agua, que supone y persigue una armonización de las políticas sectoriales relacionadas con la protección de este recurso natural, siempre en el contexto de un equilibrio de sus regiones, y de un desarrollo económico equilibrado. La gestión del agua y el cumplimiento de la citada Directiva tienen una evidente incidencia con los planteamientos territoriales, en especial en el ámbito de cada demarcación hidrográfica.

En cuanto a la substantividad o subordinación de la Planificación Hidrológica a las políticas sectoriales, la Ley de Aguas espa-

ñoala aporta un marco institucional equilibrado, que supone una serie de relaciones horizontales y verticales entre las distintas Administraciones Públicas competentes de acuerdo con el marco constitucional.

Así lo plantea el art. 128.3 TRLA: *“Respecto a las cuencas intercomunitarias, la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los Planes Hidrológicos de cuenca o en el Plan Hidrológico Nacional requerirán, antes de su aprobación inicial, el informe vinculante del Ministerio de Medio Ambiente, que versará en exclusiva sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico y sin perjuicio de lo que prevean otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales. Este informe se entenderá positivo si no se emite y notifica en el plazo de dos meses”*.

La competencia sobre la Ordenación del Territorio es como hemos visto, *supra* 4.2.4.3, autonómica, y en virtud de la misma se ha legislado por las CCAA en esta materia, que se interrelaciona con la política de aguas, por ser ésta un factor clave en la ordenación y desarrollo del territorio (*vid supra* 4.3.2.3).

En Aragón la norma vigente es la Ley 11/1992, de 27 de noviembre, de Ordenación del Territorio, modificada por la Ley 1/2001<sup>372</sup> de 8 de febrero. El preámbulo de esta última Ley realiza un importante esfuerzo de justificación de la introducción de una DA 9ª en la Ley de Ordenación del Territorio, en la que se dispone la necesidad de un informe preceptivo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, a todo plan estatal con incidencia territorial, y en especial al PHN y a los PHC. Pretende que la articulación de las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y de las competencias estatales sectoriales que

---

372 Se interpuso Recurso de inconstitucionalidad número 2636/2001 contra la Ley de Aragón 1/2001.

afectan al territorio se plasme en el establecimiento de fórmulas de cooperación. El agua tiene un carácter básico, instrumental, a los efectos de cualquier actividad económica y social que quiera emprenderse en un determinado territorio, y por ello la legislación de aguas prevé la coordinación de las diferentes planificaciones sectoriales. Con este fundamento en el preámbulo de la antedicha Ley se justifica en "desarrollo de las competencias en ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma", "que el órgano competente en materia de Ordenación del Territorio emita un informe en los procesos de planificación que pueda realizar el Estado". El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón tiene como objeto la «coordinación de las acciones de los Departamentos de la Diputación General que incidan sobre la estructura territorial de Aragón y del resto de las administraciones públicas».

## **11. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS OBRAS PÚBLICAS Y DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS**

### **11.1. LAS OBRAS HIDRÁULICAS EN LA LEY DE AGUAS**

El art. 122 TRLA proporciona el concepto de obra hidráulica. Es un concepto amplio, en el que se integran la construcción bienes de naturaleza inmueble cuyo destino tenga un carácter hidráulico, es decir que su finalidad sea la gestión, regulación, el aprovechamiento, abastecimiento, depuración o el tratamiento del agua, así como la actuación sobre cauces.

Respecto a las actuaciones en zonas regables tiene el carácter de obra hidráulica toda infraestructura cuyo objeto sea la captación, regulación, almacenamiento, impulsión (bombeos) y distribución del agua.

Estas obras pueden ser públicas, si se destinan a proteger y gestionar el dominio público hidráulico, o al aprovechamiento de las aguas, y son competencia de una Administración Pública (art. 123.2 TRLA).

En el apartado 4.3.2.4 se trata, en relación con los conflictos competenciales en materia de aguas, la cuestión de las obras públicas de interés general. La Ley de Aguas ha establecido un régimen jurídico para las obras públicas hidráulicas, aunque más propiamente afecta a las declaradas de interés general, y el art. 46 TRLA realiza una caracterización de las obras que pueden tener tal consideración, y por tanto ser competencia de la Administración general del Estado (AGE).

Por mandato legal tienen esta consideración, entre otras, las obras necesarias para garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua en toda la cuenca, y las necesarias para proteger el dominio público hidráulico. Pueden declararse de interés general por Real Decreto, a solicitud de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubiquen, obras que tengan una relación estratégica en la gestión integral de la cuenca hidrográfica, o las necesarias para la ejecución de planes nacionales, relacionados con los hidrológicos, siempre que el Plan atribuya la responsabilidad de las obras a la AGE (podría ser el caso del PNR, pero en él no concurre este último requisito).

En el resto de los casos es necesaria para la declaración de interés general de la obra una norma con carácter de ley. El art. 124 TRLA atribuye la competencia de las obras hidráulicas declaradas de interés general a los "órganos competentes del Ministerio de Medio Ambiente" o a las "Confederaciones Hidrográficas".

Son competencia de la Administración General del Estado de acuerdo con la ley, las obras hidráulicas de interés general, aunque podrán gestionar la construcción y explotación de estas obras, las Comunidades Autónomas en virtud de convenio específico o encomienda de gestión, y podrán celebrarse convenios entre distintas administraciones para la realización y financiación conjunta de obras hidráulicas de su competencia (art. 124 TRLA).

La declaración de una obra hidráulica como de interés general se regula en el art. 131 TRLA, y así al margen de la Administración estatal, podrán instar la iniciación del expediente de declaración de una obra hidráulica como de interés general, en el ámbito de sus competencias las Comunidades Autónomas, las Entidades locales o las comunidades de usuarios. Este artículo en su apartado 2 respecto a las "*obras hidráulicas que tengan como finalidad principal los regadíos u otros usos agrarios*" establece que "*el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación informará preceptivamente sobre las materias propias de su competencia, en especial sobre la adecuación del*

*proyecto a lo establecido en la planificación nacional de regadíos vigente”, y en su apartado 4 añade que “el expediente de declaración de una obra hidráulica como de interés general deberá incluir una propuesta de financiación de la construcción y explotación de la obra, así como un estudio sobre los cánones y tarifas a satisfacer por los beneficiarios”.*

De acuerdo con el reparto competencial existente, el informe preceptivo del MAPA (art. 131.2 TRLA), que se refiere a la compatibilidad de las obras hidráulicas con la planificación de los regadíos u otros usos, debe considerarse extensible al Órgano competente de las CCAA en su caso<sup>373</sup>. Por otra parte, la propia declaración de interés general, debe integrar el sistema de financiación de las obras, pero en concreto en las obras hidráulicas para riegos, no siempre están definidas estas exigencias legales<sup>374</sup>.

Este régimen expuesto limita la arbitrariedad de estas declaraciones, ya que aunque flexibiliza los requisitos de la regulación anterior, lo hace en torno a supuestos tasados y plenamente compatibles con los principios de distribución competencial, bien sin necesidad de norma alguna o bien, en otros supuestos, previa so-

---

373 Informes preceptivos de la Administración agraria en la Ley de Aguas:

— Informe de autorizaciones y concesiones para regadío, art. 79.4 TRLA: “En el caso de concesiones y autorizaciones en materia de regadíos u otros usos agrarios, será preceptivo un informe de la correspondiente Comunidad Autónoma y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en relación con las materias propias de su competencia, y en especial, respecto a su posible afección a los planes de actuación existentes”.

— Informe del contrato de cesión de derechos: art. 68.2 TRLA: “Cuando la cesión de derechos se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el Organismo de cuenca dará traslado de la copia del contrato a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para que emitan informe previo en el ámbito de sus respectivas competencias en el plazo de 10 días”.

— Informe sobre obras hidráulicas de regadíos: art. 131.2 TRLA: “Cuando se trate de obras hidráulicas que tengan como finalidad principal los regadíos u otros usos agrarios, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación informará preceptivamente sobre las materias propias de su competencia, en especial sobre la adecuación del proyecto a lo establecido en la planificación nacional de regadíos vigente.”

374 Así en el caso de regadíos sociales declarados de interés general por el Estado, no hay un régimen económico con carácter normativo, al margen de las posibles declaraciones contempladas en la LRDA.

licitud de la Comunidad Autónoma afectada. La declaración de otras obras hidráulicas exige de una ley, pero considero que en cualquier caso debe tener por objeto objetivos o finalidades acordes con la habilitación competencial estatal.

Sebastián Martín-Retortillo en su ponencia sobre "Régimen jurídico de las obras hidráulicas: su incorporación por la Ley 46/1999 a la Ley de Aguas"<sup>375</sup>, expone que "la declaración de interés general, sin reserva alguna, residencia las competencias materiales en el Estado (art. 115.3 LAg-99), incluso, en las cuencas intracomunitarias. Es, en definitiva una expresa habilitación a su favor, digámoslo abiertamente, con el consiguiente desapoderamiento de las Comunidades Autónomas. En la base de esta solución hay cuestiones que en su momento fueron ampliamente debatidas por la doctrina. El criterio expuesto se asumirá, principalmente, a la vista del propio texto constitucional y, aunque pueda resultar paradójico, ha sido aceptado sin ser controvertido por las CCAA<sup>376</sup>: que sepa, no ha dado lugar al planteamiento de ningún conflicto de competencias".

Cada vez es más frecuente que el Tribunal Supremo deba pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con obras hidráulicas declaradas de interés general, aunque normalmente no por problemas competenciales<sup>377</sup>.

375 A. Embid Irujo. "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)" Ed. Civitas. Madrid, 2000.

376 Lo justifica por la importante colaboración financiera por parte del Estado, en la que éste encuentra además la apoyatura de su intervención.

377 En relación con la concesión del aprovechamiento del embalse de Jánovas, la STS de 22 de diciembre de 2003 al recurso de casación 269/2000, no estima exigible la aplicación de la normativa de la Ley de Aguas de 1985, por datar de 1951 la concesión para el citado aprovechamiento, y por ello no estar propiamente ante una declaración de obra pública.

La STS de 14 de julio de 1997, al recurso de casación 208/1996, en relación con la aprobación del proyecto de la presa de Itoiz (Navarra), resuelve sobre esta obra hidráulica de "interés general", que constituye "uno de los tres elementos de una operación, junto con el Canal de Navarra y con una amplia gama de obras de riego, con la que se trata de transformar en regadío una superficie de 57.713 hectáreas". Por tanto se encuentra incluida entre las obras a que se refiere el art. 44 LAg-85 (art. 46 TRLA) y, por ello, sometida al requisito de su aprobación por norma con rango de Ley formal. La Sentencia aplica al caso lo establecido en el

### 11.1.1. OBRAS DECLARADAS DE INTERÉS GENERAL

Para contextualizar la casuística de las obras hidráulicas declaradas de interés general en materia de regadíos, puede resultar de interés una revisión de la legislación tras la reforma de 1999 de la Ley Aguas.

Las Leyes de "medidas fiscales, administrativas y del orden social" denominadas "de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado", han venido dedicando en su título V (acción administrativa), un capítulo a la "acción administrativa en materia de agricultura", y dentro de éste, un artículo a la "declaración de interés general de determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego", que incluye las declaraciones de utilidad pública y urgente ocupación de los bienes afectados a los efectos de la Ley de Expropiación Forzosa.

La primera reflexión deriva de la ubicación sistemática de estas declaraciones, pues aún considerándolas obras de infraestructuras hidráulicas, las ubica en el capítulo correspondiente a "Agricultura", a diferencia de otras obras hidráulicas, ya sean de abastecimiento, depuración o gestión del dominio público hidráulico, que en estas Leyes se ubican en el capítulo correspondiente a "Medio Ambiente". Así, en la propia legislación, se distinguen las obras hidráulicas directamente relacionadas con la gestión del dominio público hidráulico y con la disponibilidad del agua en la Cuenca, de aquéllas relacionadas con las obras para aprovechamientos de regadíos.

En las Leyes 24/2001, de 27 de diciembre, 53/2002, de 30 de diciembre, y 62/2003, de 30 de diciembre, de "medidas fiscales,

---

art. 13.3 LAg-85, "Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza", ya que confluyen un proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Gobierno Foral de Navarra, el Estudio de Impacto Ambiental, un pacto de financiación conjunta con consignaciones presupuestarias en las respectivas leyes de presupuestos estatal y autonómica, aprobación del proyecto, declaración legal de interés general, y aprobación por Ley de la obra.

administrativas y del orden social", y en sus artículos 116, 116 y 111, respectivamente, se declaran de interés general determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego, que en todos los casos se clasifican, como obras de modernización y consolidación de regadíos, y como obras de transformación en riego. La caracterización no ofrece dudas, en el caso de modernización de regadíos, se hace referencia a los riegos correspondientes a determinadas comunidades de regantes, y se agrupan por CCAA, siendo el número de obras declaradas de interés general superior a doscientas en estos tres años<sup>378</sup>. En cuanto a la declaración de

---

378 Obras de modernización y mejora de regadíos declaradas de interés general en Aragón en la Ley 24/01: Modernización de los regadíos del Alto Jalón, para la Comunidad General de Regantes del Alto Jalón (Zaragoza); Mejora del regadío en la Comunidad de Regantes Collarada en Montesusín (Huesca); Mejora del regadío de los Sectores XVII, XVII y XIX del Cinca, de la Comunidad de Regantes San Pedro, Castelflorite (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes Grañén-Flumen, de Grañén (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes de Albelda (Huesca); Mejora de la infraestructura hidráulica para la Comunidad de Regantes Santa Cruz, en Alcolea de Cinca (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes Sector XI del Canal del Flumen, Sariñena (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes Lasesa, Sariñena (Huesca); Modernización regadío de la Comunidad de Regantes Miguel Servet, Villanueva de Sigena (Huesca).

Obras de modernización y mejora de regadíos declaradas de interés general en Aragón en la Ley 53/02: Modernización de los regadíos del Alto Jalón, para la Comunidad General de Regantes del Alto Jalón (Zaragoza); Mejora del regadío en la Comunidad de Regantes Collarada en Montesusín (Huesca); Mejora del regadío de los Sectores XVII, XVII y XIX del Cinca, de la Comunidad de Regantes San Pedro, Castelflorite (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes Grañén-Flumen, de Grañén (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes de Albelda (Huesca); Mejora de la infraestructura hidráulica para la Comunidad de Regantes Santa Cruz, en Alcolea de Cinca (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes Sector XI del Canal del Flumen, Sariñena (Huesca); Mejora de regadío de la Comunidad de Regantes Lasesa, Sariñena (Huesca); Modernización regadío de la Comunidad de Regantes Miguel Servet, Villanueva de Sigena (Huesca).

Obras de modernización y mejora de regadíos declaradas de interés general en Aragón en la Ley 62/03: Puesta en riego a presión de la Comunidad de Regantes de Binaced-Valcarca. TT.MM. Binaced, Valcarca y Monzón (Huesca); Modernización de la red de riego en la Comunidad de Regantes de Esplús, TT.MM. de Esplús y Binaced (Huesca); Modernización de la red de riego en la Comunidad de Regantes de Binefar. TT.MM. Binefar, Monzón y San Esteban de Litera (Huesca); Modernización del regadío existente en la zona de Concentración Parcelaria de Pina de Ebro, subperímetro Huerta Vieja, Comunidad de Regantes de la Acequia de Pina, T.M. de Pina de Ebro (Zaragoza); Modernización de las infraestructuras de la Comunidad de Regantes de Torres de Barbués, T.M. Torres de Barbués (Huesca).

obras de transformación en regadío su número ha sido evidentemente menor, pero no por ello deja de ser un hecho significativo<sup>379</sup>.

El mecanismo de la declaración de interés general es utilizado, con escaso rigor y falta de criterios homogéneos, lo que se aprecia, especialmente en estas declaraciones relacionadas con los regadíos, que corresponden, de modo exclusivo en los últimos años, a actuaciones que derivan del Plan Nacional de Regadíos; los criterios para discriminar estas obras son inexistentes, pues estas leyes nos proporcionan una tan variada casuística y tipología de actuaciones, que puede concluirse que cualquier obra de mejora de regadíos, en cualquier Comunidad Autónoma sea cuál sea su superficie afectada, su importe económico, o su repercusión en la gestión del agua, es susceptible de declaración de interés general del Estado.

Se admite por las CCAA esta invasión de competencias porque supone atribuir al Estado la responsabilidad de soportar el coste financiero de las obras declaradas. La participación estatal en la financiación de determinadas obras que supongan una mejor utilización de los recursos hidráulicos, pero en las que no se justifica una declaración de interés general del Estado, podría establecerse mediante convenios económicos del Estado y las CCAA, de acuerdo con unos objetivos y una programación estatales. Esta podría haber sido la solución para la financiación de obras del PNR, que ha optado por la incoherencia jurídica de declarar de interés general del Estado las actuaciones necesarias hasta alcanzar un importe económico equivalente a la inversión realizada por cada Comunidad Autónoma<sup>380</sup>, lo que evidencia una desnaturalización de

---

379 Obras de creación de regadíos declaradas de interés general en Aragón en la Ley 62/03: Sector XX-Bis de la Zona Regable del Canal del Cinca (Huesca); Sectores VI, VII, VIII A, IX A, XI A, XIII A, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII de la Zona Regable de Monegros II (Huesca); Sector II de la Zona Regable de Canal Calanda-Alcañiz (Teruel); Transformación en regadío en la Zona Regable Mas de las Matas (Teruel); Transformación en regadío en el T.M. de Sarrión (Teruel); Transformación en regadío de la Zona Regable Dehesa de Ganaderos (Zaragoza).

380 El PNR determina una participación en la financiación de las obras al 50% entre el Estado y las CCAA.

este concepto jurídico que no por ser indeterminado deja de requerir de unos criterios objetivos que lo justifiquen.

En cuanto a obras propiamente hidráulicas el mayor elenco de actuaciones declaradas de interés general lo ha proporcionado la Ley del Plan Hidrológico Nacional, 10/2001, de 5 de julio, modificada por el Real Decreto Ley 2/2004, de 18 de junio. Los anexos II y III constituyen un listado de inversiones por cuencas hidrográficas, que de acuerdo con el art. 36<sup>381</sup>, sobre programación de inversiones públicas en obras hidráulicas, se declaran de interés general, y que el Gobierno puede desarrollar durante el período 2001-2008.

Estas obras tienen por objeto actuaciones sobre el dominio público o sobre las grandes infraestructuras hidráulicas, tanto de regulación, como de conducción, aunque se incluyen también en el citado anexo II del PHN, infraestructuras para la transformación en regadío de determinadas zonas, o para su mejora o modernización<sup>382</sup>.

No cabe duda, que toda obra hidráulica en la que se justifique una titularidad pública tras su ejecución, ya sea por su carácter estratégico o por la versatilidad de sus usos o aprovechamientos, de acuerdo con los objetivos de gestión del dominio público hidráulico, debe ser asumida por la Administración hidráulica, pero dicha circunstancia no siempre es aplicable, y deberían establecerse otros mecanismos de participación estatal al margen de la aplicación del régimen jurídico derivado de esta declaración.

---

381 El art. 36.4 declara las obras del "Pacto del Agua en Aragón", como obras de interés general a ejecutar en el período 2001-2008: "En particular, forma parte del mencionado anexo II, en toda su extensión y contenido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del texto único del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de agosto de 1999, la Resolución del Pleno de las Cortes de Aragón, aprobada en su sesión de 30 de junio de 1992, relativa a los criterios sobre política hidráulica de la Comunidad Autónoma de Aragón".

382 Véase en el Anexo II del PHN, por ejemplo: en la Cuenca del Duero, "Red de acequias y ramales principales de la zona regable del Páramo Bajo", "Modernización de los regadíos de Babilafuente"...; en la Cuenca del Tago: "Modernización de la zona regable del Jarama"

Respecto a las infraestructuras hidráulicas competencia de la Administración hidráulica, tiene una gran importancia la determinación de los sujetos afectos a las mismas, o lo que es lo mismo sus beneficiarios, y por tanto los que están sometidos al régimen económico aplicable a las mismas. Han sido muy frecuentes los conflictos derivados del pago del canon de regulación por obras de regulación o embalses en los cauces. La no sujeción o exención de los regadíos tradicionales del canon de regulación es una pretensión contraria a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se manifiesta especialmente en la Sentencia RJ 1996, 9425, dictada en un recurso de casación para la unificación de la doctrina. Es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>383</sup> en este sentido, y se justifica en que hay beneficios añadidos comunes a todos los regantes derivados de las mejoras del sistema de regulación. El Supremo considera derogado por la Ley de Aguas el Decreto de 25 de abril de 1953 (RCL 1953, 578) que declara exentos los regadíos tradicionales (anteriores a 1933).

### 11.1.2. COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE OBRAS HIDRÁULICAS

Especial interés tiene, en relación con las competencias en materia de obras hidráulicas de las CCAA, la autorización de la CHE a la CA La Rioja para construir una presa de 3,6 Hm<sup>3</sup> en el cauce del río Yalde, "para asegurar lo más posible los caudales mínimos ecológicos y los correspondientes a los riegos y abastecimientos legalizados de diversos núcleos urbano en la zona con sujeción a las condiciones reguladas en la propia autorización". Esta actuación es recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por considerarla competencia del Estado al afectar a una cuenca intercomunitaria, y no existir cobertura legal para la autorización, implicar la concesión de caudales de agua para usos no justificados, y por vulnerar la normativa de EIA, al ser formulada por órgano autonómico

---

383 RJ 2003,1206 de 13 de diciembre de 2002; RJ 2003,1747; RJ 2000, 4208 de 17 de febrero de 2000;

incompetente. La Sentencia 1002/2003 no admite los motivos de impugnación de la autorización, *"la obra de referencia no ha sido declarada por Ley de interés general ni afecta a otra Comunidad Autónoma que no sea La Rioja, de modo que la aprobación del proyecto correspondiente es de la competencia exclusiva de dicha comunidad sin perjuicio de la intervención de la CHE, a los limitados efectos de autorización de una obra hidráulica ubicada en una cuenca intercomunitaria en función de las previsiones del PHC y en atención a la competencia de aquella sobre el dominio público hidráulico"*. *"La resolución de autorización no contiene en modo alguna una concesión de caudales público como pretende la parte actora. No existiendo en la Ley de Aguas ni en su Reglamento procedimiento específico para la autorización de obras públicas hidráulicas que no son de interés general, se admite la aplicación analógica de los trámites sustanciales contemplados para el otorgamiento de concesiones sobre el dominio público hidráulico pero no porque se trate de una concesión sino por ausencia de regulación concreta"*. Para el Tribunal en esta obra no concurren los presupuestos del art. 44 de la Ley de Aguas de 1985.

## 11.2. LAS OBRAS PÚBLICAS AGRARIAS

La obra pública ha sido la vía de formación o consolidación de muy diversas técnicas administrativas, lo que F. López Ramón<sup>384</sup> expresa diciendo que la *"expropiación forzosa, las concesiones administrativas, el régimen de los bienes de dominio público, la contratación administrativa, las medidas de fomento, incluso la planificación son elementos del Derecho administrativo formados en buena medida al calor de las obras públicas"*. Estas consideraciones adquieren plena justificación en relación con las obras públicas agrarias, y en especial en relación con las obras públicas de las transformaciones en regadío. Y aunque continuando con la visión de F. López Ramón *"las especiales características de la política de estructuras territoriales agrarias determinan que normalmente la*

---

<sup>384</sup> López Ramón, Fernando, *Derecho Administrativo económico II*, Dir. Martín Retortillo, Sebastián., pág. 315

doctrina prescinda de la perspectiva de la obra pública, para destacar los fines de reforma perseguidos", la liberalización de la economía y de los mercados supone cada vez un deslinde mayor entre las políticas de estructuras y de obra pública, es decir de infraestructuras, y las políticas estructurales ligadas a la explotación agraria, y a regímenes de ayudas orientadas a su fortalecimiento empresarial.

Desde este planteamiento, las políticas de regadíos y de infraestructuras agrarias no persiguen con carácter sustancial unos fines de reforma de carácter agrario, sino que presentan un primer objetivo de ordenación del territorio, de equilibrio y asentamiento de la población en el medio rural, y en segundo lugar se persigue un objetivo de dotar de viabilidad a las explotaciones agrarias, capacidad de adaptación a las necesidades productivas. Es imprescindible mantener las explotaciones agrarias en el territorio por su valor estratégico económico, territorial y productivo en relación con bienes de primera necesidad, y ello a pesar de la globalización de la economía, pues ésta no puede suponer prescindir de una capacidad productiva agraria de carácter estratégico.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en su libro 3º regula los elementos más importantes de la política estructural agraria, y clasifica las obras públicas agrarias en cuatro grupos: obras de interés general, de interés común, de interés agrícola privado y complementarias (Art. 61.1 LRDA). Para López Ramón no todas estas obras merecerían la calificación de obras públicas, de acuerdo con su afección al uso o servicio público conforme al art. 1 LGOP<sup>385</sup>, sin embargo existe un régimen jurídico-público para todas las obras agrarias, cuyo carácter público deriva del control ejercido sobre todas las obras agrarias por la Administración, y en virtud del mismo se articulan una serie de diferencias en función de la obligatoriedad o no de la ejecución de las obras, de su realización por la Administración o por los particulares y de su forma de financiación.

385 Ley general de obras públicas de 13 de abril de 1877.

Todo este sistema legal de carácter estatal, ha sido desarrollado y modificado por las Comunidades Autónomas, aunque con muy diverso alcance tal como ha quedado expuesto *supra* 7.5. La perspectiva de la obra pública se manifiesta en todas las actuaciones de la política de estructuras territoriales agrarias, aunque es en las denominadas grandes zonas de interés nacional donde mayor importancia y significado ha alcanzado la realización de obras. La actuación administrativa en esas grandes zonas, a través de la realización de importantes obras, determina la transformación del territorio, y la constitución de nuevas unidades de explotación agraria que, luego han sido objeto, en una parte muy significativa, de reparto. Estas actuaciones constituyen para De los Mozos "el núcleo central de Derecho agrario, un verdadero *ius proprium* de la agricultura".

#### 11.2.1. OBRAS PÚBLICAS HIDRÁULICAS Y AGRARIAS EN CUENCAS INTERCOMUNITARIAS

Una caracterización de las obras públicas hidráulicas y de las agrarias supondría a su vez una clarificación de la delimitación competencial de las mismas. Lo difuso de esta delimitación deriva en problemas de asignación tanto administrativos como competenciales.

Así no sólo se plantea si debe actuar la Administración hidráulica o la agraria, en relación con el desarrollo de planes de transformación en regadío o de modernización de los mismos, sino que surgen conflictos en relación con las competencias autonómicas.

La Ley de Aguas introduce un título en su reforma de 1999 sobre el régimen jurídico de las obras hidráulicas, pero no ha resuelto el problema expuesto.

Las competencias en materia de obras hidráulicas de regadíos se pueden insertar en la materia de aguas (art. 149.1.22 y 148.1.10 CE, ya analizados), en la materia de obra pública (149.1.24 y 148.1.4

CE), y en la materia de reforma y desarrollo agrario que forma parte de las competencias en agricultura (art. 148.1.7 CE), analizadas *supra*.

En el apartado 11.1 se hace referencia al concepto amplio de la definición de obra hidráulica a los efectos de la legislación de aguas, del art. 122 TRLA. En el citado artículo se realiza una descripción casuística que pretende abarcar cualquier actuación de carácter hidráulico, ya sea el tratamiento, transporte, regulación o gestión del agua.

Esta caracterización amplia de la obra hidráulica afecta sin lugar a dudas a toda infraestructura cuyo objeto sea la creación o modernización de una zona regable, y por ello se exige, en el art. 123.1 TRLA<sup>386</sup>, para su ejecución la correspondiente concesión de nuevos usos del agua. Este artículo, no tiene contenido competencial, pero no deja lugar a dudas sobre la obligatoriedad de disponer de título concesional con carácter previo a la ejecución de cualquier obra que se ejecute con la finalidad posterior de aprovechar agua del dominio público hidráulico, aunque la obra por sí sola, no afecte directamente al mismo.

Por otra parte la aplicación de la LRDA, no sólo no resuelve la cuestión general, sino que sobre todo, desarrolla unos planes exclusivamente estatales, sin establecer un régimen que tenga en cuenta el actual marco competencial.

El alcance de la cuestión va más allá de lo doctrinal, ya que de la misma se derivan repercusiones competenciales, ejecutivas y financieras.

Estos problemas derivados de una adecuada regulación legal han sido expuestos por diversos autores, destacando los estudios

---

386 "No podrá iniciarse la construcción de una obra hidráulica que comporte la concesión de nuevos usos del agua, sin que previamente se obtenga o declare la correspondiente concesión, autorización o reserva demaniales, salvo en el caso de declaración de emergencia o de situaciones hidrológicas extremas".

de Embid<sup>387</sup>, y las reflexiones de Delgado Piqueras<sup>388</sup>, "por una parte, no existen criterios definidos que permitan determinar cuándo una obra hidráulica reviste caracteres como para merecer el calificativo de interés general, a la manera de la legislación de carreteras, puertos o costas. También se presta a discusión el concepto de afectación intercomunitaria. De otro, proliferan declaraciones en todo tipo de instrumentos (Leyes ordinarias, Decreto-Leyes, Leyes presupuestarias, Leyes de "acompañamiento". Lo mismo podría decirse de las obras agrarias, cuya normativa es aún pre-constitucional, por lo que no cabe identificar en ese marco interés general con competencia estatal. A la postre la virtualidad fundamental de la declaración de interés general es la contribución financiera estatal (lo que explica el conformismo de las CCAA), aunque ya ni siquiera es exclusiva pues se requiere la cofinanciación autonómica y aún la privada<sup>389</sup>."

Así en las cuencas intercomunitarias, en cuanto a los criterios de atribución competencial de las obras hidráulicas, la Ley de Aguas no establece su delimitación por tipología, objeto o interés de la obra hidráulica, sino por su condición de "obra hidráulica de interés general", y en ese caso admite la gestión directa (por la Administración hidráulica) de la misma o su construcción y explotación por las CCAA previo convenio o encomienda de gestión. En otro caso lo será de competencia autonómica o local de acuerdo con el régimen legal o estatutario.

Para atribuir una obra hidráulica a la competencia autonómica deben cumplirse los presupuestos estatutarios, que con carácter general exigen, que la obra sea en su propio territorio y que lo sea para un aprovechamiento hidráulico de interés comunitario, presupuestos del art. 148.1.10 CE, y del art. 148.1.4 CE, respetando

387 Embid Embid, A. "Régimen jurídico de las obras hidráulica. Planteamientos generales", en *Las obras hidráulicas*, Civitas 1995, pags. 25 ss.

388 Delgado Piqueras, F., "Planificación hidrológica y planificación agraria. Consideraciones jurídicas", en Embid A., *Planificación hidrológica y política hidráulica*, pág.196 ss.

389 Se hace referencia a las Leyes 50/1998, de 30 de diciembre, o al RD Ley 9/1998, de 28 de agosto, que declaran de interés general de la nación obras relacionadas de modo directo con el riego.

las competencias exclusivas estatales, delimitadas por las obras públicas declaradas de interés general, o que afecten a más de un territorio (art. 149.1.24 CE), y por las obras cuya finalidad o justificación sea la "ordenación" de los recursos y aprovechamientos hidráulicos (lo que afecta sólo a las actuaciones encuadradas en una cuenca intercomunitaria).

El art. 149.1.22 delimita las competencias en aguas, pero no supone en sí mismo, como se ha explicado, un título habilitante a favor de la Administración hidráulica sobre esta tipología de obras, a no ser que las mismas tengan por objeto o finalidad, no un determinado aprovechamiento, sino la ordenación y gestión de los recursos hídricos o la protección del dominio público hidráulico.

#### 11.2.2. PROPUESTA PARA LA DELIMITACIÓN DE UN RÉGIMEN DE LAS OBRAS DE REGADÍOS

Como hemos visto la Ley de Aguas ha introducido un régimen jurídico de las obras hidráulicas de interés general estatal, pero no ha llegado a establecer una sistematización completa de las obras hidráulicas. No es fácil en una materia compleja como ésta; Caro-Patón<sup>390</sup> plantea una sistematización de tipología de obras en materia de transformación de terrenos regables, de obras de mejora de regadíos y de gestión de obras, con objeto de establecer una delimitación material y funcional de las competencias derivadas de las mismas. El interés de este planteamiento de carácter global es indudable, realiza una caracterización de obras hidráulicas o primarias, obras agrarias o secundarias, de las obras de puesta en riego de los terrenos agrícolas por los usuarios, de la gestión de los aprovechamientos de aguas para riegos, y de las obras de mejora de regadíos existentes. Dada la inexistencia de un marco legal y jurídico, utiliza como punto de partida los criterios delimitadores de competencias administrativas de la LRDA.

---

390 Caro-Patón Carmona, Isabel, *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, pág.116 ss.

Teniendo en cuenta estos criterios puede ser de interés replantear la caracterización de las obras de riego, tras las modificaciones de la Ley de Aguas, de acuerdo con el alcance de los contenidos estatutarios en esta materia, culminado en el año 2002, y que ha sido expuesto con cierto detalle, y los criterios básicos expuestos en el apartado anterior. Con objeto de lograr una sistematización y clasificación de las obras de riego, se plantean conceptos dicotómicos, con caracteres antagónicos, que suponen fracturas en relación a la tipología y finalidad de estas obras. Esta aproximación se pretende a través de la diferenciación entre, obras hidráulicas y agrarias, obras hidráulicas competencia de las administraciones hidráulicas o agrarias, y obras hidráulicas competencia de las administraciones agrarias estatal o autonómica.

*Obras hidráulicas y obras agrarias.* El alcance establecido en la Ley de Aguas del concepto de obra hidráulica (ya sea pública o privada) engloba a todas las infraestructuras de una zona regable, es decir a todas aquellas obras necesarias para realizar el suministro de agua hasta la parcela o unidad de terreno agrícola. Sin lugar a dudas, y por el tenor literal del art. 122 TRLA las obras de captación, de regulación, de conducción y aprovechamiento de las aguas, pueden subsumirse en el concepto de obra hidráulica, y ello independientemente de su titularidad. Sin embargo las obras de transformación o mejora en el interior de las parcelas agrícolas, las llamadas obras de equipamiento de riego (también llamadas obras de "amueblamiento" en parcela), no pueden tener la calificación de hidráulicas de acuerdo con el criterio referenciado, y por otra parte técnicamente se tipifican en todo caso como obras agrarias.

De esta manera, y en la materia que nos ocupa, toda obra para la transformación y mejora de una zona regable debe considerarse hidráulica, y sólo quedar excluidas de esta calificación las obras de riego en parcela. La delimitación de obra hidráulica se ha establecido en materia de riego al margen de las infraestructuras de riego en parcela. Por ello las obras de equipamiento para el riego, de saneamiento, o de automatización en parcela, es decir aquéllas

necesarias para la aplicación del agua al cultivo, que tiene naturaleza de obra privada, podemos calificarlas como obras agrarias.

La competencia de estas obras agrarias, es sin lugar a dudas, autonómica, y el régimen jurídico de las citadas obras, ya sean de modernización, mejora o implantación debe contenerse en la normativa de las CCAA, aunque hay un régimen estatal de fomento de la mejora de las estructuras de las explotaciones agrícolas, que constituye normativa básica y que se ha establecido en el marco de los planes de desarrollo rural (*vid supra* 7.4.3.1).

*Obras hidráulicas competencia de las Administraciones hidráulicas o agrarias.* Esta delimitación tiene como presupuesto el carácter público de las obras, ya que en el caso de ser privadas la legislación de aguas exige para su ejecución la previa concesión, y el sometimiento a los regímenes específicos de autorizaciones administrativas a que hubiere lugar.

El calificar como obra hidráulica de acuerdo con la Ley de Aguas las infraestructuras de una zona regable no supone criterio alguno de delimitación competencial. Interesa establecer en primer lugar un criterio que permita atribuir la competencia sobre una obra hidráulica a la Administración hidráulica. No hay duda sobre su competencia sobre el dominio público hidráulico y, de acuerdo con lo expuesto, la ejecución de toda obra hidráulica exige previamente una concesión para el aprovechamiento hidráulico derivado de la misma, o en su caso las autorizaciones derivadas de la utilización del dominio público hidráulico.

La atribución de la competencia sobre estas obras a la Administración hidráulica, al margen de autorizaciones o concesiones preceptivas, y de su adecuación a la planificación hidrológica, considero que sólo puede serlo en caso de tratarse de actuaciones necesarias para la mejor gestión o protección del dominio público hidráulico, y como se ha expresado con anterioridad, las que tengan por objeto o finalidad, no un determinado aprovechamiento, sino la ordenación y gestión de los recursos hídricos, es decir la obras

necesarias para atender o garantizar las demandas que estén autorizadas o previstas (en el Plan Hidrológico), pero en ningún caso debiera ser competente para ejecutar y gestionar las infraestructuras necesarias para la puesta en riego o la mejora derivadas de una concesión, o de un plan de riegos de interés comunitario.

En este sentido el TC en su Sentencia 227/1988, FJ 20, considera que la competencia estatal del art. 149.1.22 sobre las aguas, comprende la aprobación de las obras *"que sean indispensables o accesorias al ejercicio de competencias de protección y aprovechamiento de los recursos hidrológicos que le corresponde ordenar"*.

La Administración hidráulica debe asumir sus competencias en materia de obras hidráulicas en lo que afecta a los regadíos, para permitir una gestión eficaz de los recursos hidráulicos de la cuenca hidrológica, como es el caso de regulaciones. Respecto a infraestructuras de distribución de agua, como grandes canales o tuberías de distribución, debe justificarse que su interés sobrepase el de la Comunidad Autónoma correspondiente. En resumen, considero de su competencia todas aquellas obras necesarias que permitan una mejora cualitativa o cuantitativa en la gestión de los recursos hídricos, que trasciendan a un aprovechamiento, o que el interés de éste sobrepase el de la Comunidad en que radique.

El desarrollo de un plan de riego, independientemente de su compatibilidad con la planificación hidrológica, exige con frecuencia actuaciones en el dominio público que garanticen la disponibilidad de caudales, por ello debe asegurarse, de acuerdo con Caro-Patón<sup>391</sup>, *"que hay agua suficiente para la transformación de terrenos en regadío, es decir, procurar la disponibilidad de las aguas mediante la aprobación y posterior ejecución de obras hidráulicas"*. La LRDA hace referencia a las que denomina *"obras primarias"*, pero el alcance de las mismas es mucho mayor que el aquí planteado, pues clasifica como tales infraestructuras necesarias para suministrar agua para el riego de unidades superiores a 250 hectáreas (*vid supra* 7.4.2).

391 Ver *idem*.

La delimitación competencial estatutaria de las CCAA ha quedado establecida por aquéllas no afectadas por el contenido del art. 149.1.24 CE, y las actuaciones necesarias para el desarrollo de un determinado aprovechamiento serán competencia del titular del aprovechamiento, o de la Administración que tenga la competencia material o sectorial en la que pueda subsumirse el mismo.

Del mismo modo que la Administración hidráulica no tiene atribuciones competenciales materiales sobre la ejecución de las obras necesarias, realizadas fuera del dominio público hidráulico por una persona jurídica que ha obtenido una concesión para un aprovechamiento determinado (agrícola o no), al margen de los condicionantes que a dicho uso y a sus infraestructuras pueda imponer, y que promuevan un uso racional y compatible ambientalmente del recurso, no tiene justificación su intervención material respecto a actuaciones en regadíos, cuya competencia exclusiva corresponda a una Comunidad Autónoma.

Por otra parte, esta delimitación resulta congruente con la establecida para las obras públicas, pues las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma y en su propio territorio, serán competencia autonómica, con la única limitación de la impuesta por la declaración de interés general.

Las obras públicas hidráulicas ubicadas fuera del dominio público hidráulico, considero que requieren la condición de cumplir un objetivo en orden a la ordenación de los recursos hídricos y de los aprovechamientos, como expresa el título competencial estatal, para que propiamente puedan considerarse afectas al régimen establecido para las aguas demaniales. Es en base a estas consideraciones y no al carácter inter o intracomunitario de las aguas, como debe establecerse la competencia material de las obras hidráulicas, y ello con independencia de las necesarias concesiones o autorizaciones que, esas sí, lo serán de la Administración hidráulica, y ésta podrá ser estatal o autonómica en virtud de la condición intercomunitaria o intracomunitaria de la cuenca a la que pertenezca.

Este criterio ha sido admitido por la CHE, al autorizar la ejecución de un embalse a la CA de La Rioja, incluso ubicándose en dominio público hidráulico, lo que puede ser más cuestionable, y ha sido admitido por el Tribunal de Justicia (*vid supra* 11.1.2).

Por tanto, las infraestructuras necesarias para el desarrollo y puesta en riego de una zona regable, que en su mayor parte tienen la consideración de obras hidráulicas (a excepción de la construcción de redes viarias o caminos, o de instalaciones u obras complementarias a las principales, que en todo caso se caracterizan como obras agrarias) serán de competencia de la Administración agraria, como se ha expuesto, con independencia de las grandes infraestructuras en el dominio público hidráulico con el alcance definido anteriormente.

*Obras hidráulicas competencia de la administración agraria estatal o autonómica.* Las competencias estatales en materia de aguas han sido analizadas con detalle, y en desarrollo de las mismas el Estado tiene potestades atribuidas en las cuencas intercomunitarias sobre obras hidráulicas tal como ha sido expuesto, pero difícilmente se justifica título competencial alguno que habilite a la Administración agraria estatal para su intervención directa en materia de reforma y desarrollo agrario. El Tribunal Constitucional ha reconocido capacidad de intervención al Estado en materias agrarias, cuando lo sea con el objetivo de "la ordenación general de la economía", pero tal como se ha expuesto (*vid supra* 4.3.3.1), dicha intervención puede tener un alcance normativo, en cuanto a un marco común sectorial, sin que ello pueda suponer un "vaciamiento de las competencias" estatutarias, y sin que pueda suponer una intervención en la ejecución de las mismas, salvo circunstancias excepcionales. La jurisprudencia constitucional ha sido muy prolija en esta cuestión en relación a las actividades de fomento, y a la gestión de las subvenciones (*vid supra* 4.3.3.2).

Es evidente que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, no puede tener un carácter habilitante para el Estado, en cuanto a su

intervención directa en esta materia, no sólo porque una Ley no delimita el régimen competencial, sino porque además la misma es preconstitucional.

Todas las CCAA han recogido estas competencias en sus Estatutos, y también en todos los casos han tenido lugar los Decretos de traspasos correspondientes. Con estos planteamientos la intervención directa de la Administración agraria en esta materia se sitúa al margen del mapa competencial actual. No se encuentra justificación al reparto de actuaciones estatales y autonómicas establecidos en el PNR; puede justificarse en base al art. 149.1.13 CE una intervención estatal, planificadora de los regadíos (*vid supra* 7.2.1), así como una participación económica territorializada en dichos planes, con los mismo principios expuestos por el TC en materia de subvenciones, pero en ningún caso una ejecución directa de obras de regadíos. La realidad administrativa actual supone que el Ministerio de Agricultura y Alimentación está gestionando directamente la transformación en regadío, no sólo de zonas declaradas de interés nacional, sino de regadíos sociales, o de regadíos de interés agrícola privado, en los dos últimos supuestos careciendo hasta el momento de cobertura normativa y pretendiendo utilizar una vía tan excepcional para su financiación como la del "Convenio" con los usuarios finales.

La intervención directa en estas obras hidráulicas de riego, se realiza sistemáticamente mediante la declaración de interés general de las obras o actuaciones seleccionadas, en base a la habilitación derivada del art. 149.1.24, lo que viene a constituir una vulneración del esquema competencial constitucional y estatutario (*vid supra* 11.1.1).

Como también ha dejado claro el TC el establecimiento de convenios Estado-Comunidad Autónoma, no es título suficiente para la actuación estatal careciendo de competencia en la materia. Cuestión distinta la constituyen las zonas regables o actuaciones de riegos "que afecten a más de una Comunidad Autónoma", pues es

evidente, que en este marco es de aplicación la habilitación competencial estatal sobre obras públicas del art. 149.1.24 CE. Sólo en este caso se justifica la competencia de la Administración agraria estatal en materia de regadíos.

La intervención actual estatal no sólo tiene lugar sobre la ejecución de proyectos, obras e inversiones en creación de todo tipo de regadíos (como inversiones directas), ya sean regadíos sociales o en zonas de interés nacional, o incluso regadíos de interés privado, sino en actuaciones de mejora y modernización de regadíos a través de sociedades estatales (las denominadas SEIASAs, sociedades estatales de infraestructuras agrarias).

Por todo lo expuesto, considero que las obras hidráulicas competencia de la Administración agraria corresponden a las CCAA, salvo que las mismas trasciendan el interés comunitario o la delimitación de su ámbito territorial, circunstancias que suponen la atribución competencial estatal tanto en relación con las obras públicas, como con los aprovechamientos hidráulicos.

## **12. PROPUESTAS DE GESTIÓN DEL AGUA EN LOS REGADÍOS**

### **12.1. LA GESTIÓN DE LAS CCAA EN RELACIÓN CON LOS APROVECHAMIENTOS DE LAS AGUAS PARA USOS DE RIEGO**

A lo largo de este trabajo se ha pretendido profundizar en el carácter de la competencia sobre los regadíos y la gestión de los mismos, en cuanto constituye una competencia exclusiva de las CCAA, así como determinar el alcance de la misma. El Plan Nacional de Regadíos obedece a estrategias de política agraria, aunque no suficientemente justificadas como para incidir en una competencia exclusiva de las CCAA, y que en todo caso responde a un Acuerdo económico y financiero de éstas con la Administración del Estado. Que dicho Plan aprobado por Decreto cierre la vía a la creación o a la promoción de regadíos por parte de las CCAA parece por lo menos una interpretación forzada, pues dicha potestad en todo caso está reservada, como se ha analizado, a la planificación hidrológica en la que deben participar las Administraciones competentes en las políticas sectoriales.

Profundizando en estos planteamientos nada podría impedir que las CCAA legislaran, en orden a sus competencias exclusivas en agricultura e infraestructuras agrarias y en obras de interés general, en relación con los aprovechamientos agrícolas del agua, al margen de las competencias exclusivas que la Administración del Estado (en las cuencas intercomunitarias) ostenta sobre el dominio público hidráulico y sobre las condiciones concesionales de las obras y los caudales asignados a cada zona regable.

Las CCAA pueden ejercer un control y regular de modo efectivo las condiciones de uso y aprovechamiento del agua en los regadíos, la eficacia de los sistemas de riego y las condiciones de las instalaciones en relación con el uso racional del recurso y en relación con los cultivos y aprovechamientos agrarios. Por otra parte considero responsabilidad y obligación de la Administración competente del desarrollo de una política sectorial, establecer los mecanismos que permitan el cumplimiento de la normativa medioambiental y de protección de los recursos naturales, integrándola de modo efectivo en sus políticas sectoriales, y todo ello en el marco de unas competencias exclusivas sobre la agricultura que permiten dotar a la Administración autonómica de mecanismos de control de las explotaciones agrícolas, derivadas no sólo de su implantación en el territorio sino sobre todo del amplio abanico de actuaciones de fomento en las mismas, y en aplicación de las políticas comunitarias, tanto estructurales como de mercado. Dicho planteamiento se refuerza desde el momento en que la Unión Europea establece la condicionalidad de las ayudas directas a las explotaciones agrarias en el marco de la Política Agrícola Común a la compatibilidad medioambiental, y desde que se ha legislado por las CCAA en relación con las buenas prácticas agrarias y con la declaración de zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, competencia esta última autonómica al tener por objeto la protección del medio ambiente<sup>392</sup>.

Por otra parte las políticas de gestión del agua de uso agrario y las políticas agrarias están cada vez más interrelacionadas y condicionadas por la búsqueda de un desarrollo sostenible, principio que inspira la actual política comunitaria y española, y que en el caso de los regadíos repercute en una doble vertiente, en la protección de los recursos naturales, y en la obtención de producciones seguras y de calidad.

---

<sup>392</sup> Decreto 77/97 de 27 de mayo del Gobierno de Aragón, y Órdenes del Departamento de Agricultura de 9 de mayo de 2003 y de 19 de julio de 2004.

Por ello considero que a los fundamentos competenciales deben añadirse criterios de eficacia administrativa para justificar o reclamar una gestión o control de los aprovechamientos de los usos agrarios del agua por las Comunidades Autónomas afectadas por cuencas intercomunitarias, que complementen la actuación de la Administración Hidráulica, que centra sus competencias en la protección y gestión del dominio público hidráulico y en la planificación hidrológica.

Es evidente, por otra parte que la puesta en práctica de las obligaciones derivadas de las exigencias de la Directiva Marco del Agua, con objetivos de calidad de las aguas, no sectoriales sino globales, difícilmente podrán desarrollarse sin una participación activa de las Administraciones con competencias en las políticas sectoriales que afecten al cumplimiento de la misma.

En esta dirección se están analizando por parte del MMA y de las Confederaciones Hidrográficas las modificaciones de organización y administrativas en orden a la puesta en marcha de la Directiva, entre las que se encuentran profundizar en el desarrollo de encomiendas de gestión a las Comunidades Autónomas que faciliten la consecución de los objetivos y planes establecidos, que a pesar de constituir una solución a algunos de los problemas planteados, resulta parcial, y no integradora de los marcos competenciales en juego.

## **12.2. HACIA UN MODELO DIFERENCIADO EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN LOS REGADÍOS Y EN SU PLANIFICACIÓN**

El nuevo marco económico y político, la liberalización progresiva de los mercados, la política agraria europea y la presión internacional en un comercio globalizado presionan sobre muchos de nuestros productos agrícolas. Si la cuestión clave para el desarrollo de nuestros regadíos había venido siendo la disponibilidad de agua, hoy la cuestión fundamental se centra en la coloca-

ción de los productos en unos mercados regidos por un fuerte proceso de liberalización mundial.

El otro gran aspecto a tener en cuenta en relación a las políticas sobre los regadíos gira en torno a los principios de sostenibilidad, equilibrio ambiental y protección de los recursos naturales que ya están rigiendo la política no sólo agraria sino económica. La protección del recurso agua se convierte en un objetivo de carácter preferente y ello debe suponer un drástico cambio en las políticas agrarias e hidráulicas.

La interconexión entre la política hidráulica y la agraria, a lo largo del siglo XX, derivó en una indiferenciación de las mismas, y en unos modelos administrativos y sociales en los que la Administración hidráulica gestionaba la distribución de un recurso, el agua, entre sus usuarios, los agricultores (comunidades de regantes). La coyuntura actual, tan alejada de la descrita, supone que dicho modelo de gestión, pionero en Europa y en el mundo, tanto por su desarrollo normativo (con una Ley de Aguas muy desarrollada y modelo internacional), como organizativo (Confederaciones Hidrográficas<sup>393</sup> y Comunidades de Regantes), debe revisarse y adaptarse a los nuevos objetivos de la política de aguas.

Martín Bassols Coma, en su conferencia sobre "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco comunitaria del agua"<sup>394</sup>, trata de modo específico el tema de "la escisión de la planificación de los regadíos de la planificación hidrológica", y plantea en la línea de lo expuesto con anterioridad que "ha sido tradicional en España, ante las irregularidades temporales y espaciales de las precipitaciones, que la planificación hidrológica haya estado al servicio de los regadíos y de la puesta en riego de amplios terri-

---

393 La unidad de cuenca hidrográfica, como sustrato material de la Administración del agua en España, ha sido plenamente integrado a la realidad jurídica europea mediante la Directiva Marco del Agua.

394 *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Emilio Pérez Pérez (coordinador), Ed. Ecoiuris, Madrid 2003.

torios como una política de colonización integral, o en sentido más moderno, del desarrollo rural”.

El análisis que realiza mantiene la tesis de que en nuestro ordenamiento jurídico existe una clara separación entre “política hidráulica de riego” y competencias en materia de agricultura. “Ahora bien, pese a esta visión descentralizada de la planificación hidráulica y de que las competencias en materia de agricultura hayan sido transferidas a las CCAA, motivaciones de orden político y financiero han determinado el surgimiento de una planificación a nivel nacional de los regadíos, desagregada que atiende más a razones de política agraria y de desarrollo rural, general y comunitaria, que a las preocupaciones de la planificación hidrológica”.

M. Bassols destaca dos notas en relación con el RD 329/2002 que aprueba el Plan Nacional de Regadíos: 1.- En el preámbulo del RD se afirma que la planificación de estas políticas públicas (de regadíos) debe encuadrarse en la ya culminada planificación hidrológica, en la asunción por las CCAA de competencias relacionadas con los regadíos y en la PAC de la UE. Como no puede ser de otra manera la planificación del regadío está vinculada a la planificación hidrológica; 2.- Pese a la alusión a las competencias de las CCAA en materia de regadíos y de agricultura, el título competencial en que se ha basado el Gobierno para aprobar este plan (DF 1ª) es el art. 149.1.13 CE, es decir la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica<sup>395</sup>.

La distribución competencial ha supuesto la escisión de la política hidráulica y de regadíos, ya que la Administración hidráulica y la gestión del recurso agua es competencia estatal en las cuencas intercomunitarias, y los regadíos y la agricultura es competencia exclusiva de las CCAA.

---

395 Planteamiento que puede justificarse de acuerdo con la jurisprudencia del TC.

Hoy creo que resulta necesaria la disociación de estas dos políticas. La Administración agraria competente (CCAA) debe gestionar el uso del agua en los regadíos, su aprovechamiento y optimización, del mismo modo que cualquier otro sector (véase los abastecimientos urbanos competencia de los municipios), y la Administración hidráulica debe establecer las condiciones generales y concesionales. Sólo la Administración agraria cuenta con los resortes competenciales, normativos y con la gestión de las ayudas a un sector con una fortísima presencia del derecho público económico. Así sería posible la integración de políticas dirigidas a objetivos globales acordes con los principios de las políticas agrarias y medio ambientales.

Este planteamiento debe incardinarse con lo expresado, en relación con la planificación, ya que independientemente de criterios sectoriales, la creación de regadíos debe ordenarse y planificarse en un orden de dependencia y coordinación respecto a la planificación hidráulica.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *Estudios de derecho público económico. Homenaje al Prof. D. Sebastián Martín Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003.
- Alberti Rovira, E., "La constitución económica. Tendencias a los veinte años de la Constitución" en *La Experiencia Constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- Alcaín Martínez, Esperanza. *El aprovechamiento privado del agua y su protección jurídica*. José María Bosch, Barcelona, 1994.
- Alenza García, José Francisco. «El derecho agrario foral navarro; cuatro elementos para un desarrollo sostenible» en *Revista Jurídica de Navarra*, nº 34, Estudios (jul-dic 2002) 9-61, Pamplona, 2002.
- Amoedo Souto, Carlos, *TRAGSA. Medios propios de la Administración y huida del Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2004.
- Bassols Coma, Martín, "La Ordenación del Territorio en la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Agua*, Ecoiuris, Madrid, 2003.
- Bermejo Vera, José, *Derecho Administrativo. Parte especial*, 5ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- Bolea Foradada, Juan Antonio, *Los riegos de Aragón*, Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón, 1978.
- Bolea Foradada, Juan Antonio, *Las comunidades de regantes*, Comunidad General del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caro-Patón Carmona, Isabel, *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- Caro-Patón Carmona, Isabel; Macera Tiragallo, Bernard Frank, *El reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de protección ambiental y aguas*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002.
- Calvo Miranda, José Luis, *El ciclo urbano del agua: abastecimiento, alcantarillado y depuración, tres responsabilidades municipales*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2002.
- Consejo económico y social de Aragón, *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Año 2002*, CESA, Zaragoza, 2003.
- Coscolluela Montaner, Luis, "Reflexiones sobre los presupuestos constitucionales y de derecho comunitario europeo y los principios generales del derecho público económico" en *Estudios de derecho público económico. Homenaje al Prof. D. Sebastián Martín Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003.
- Delgado Piqueras, Francisco, "El nuevo marco comunitario de la política de aguas: la Directiva 2000/60/CE", en el vol. XVIII de la *European Public Law Series*, Esperia Publications, London, 2001.
- Delgado Piqueras, Francisco, *Código de aguas*, Aranzadi, 2003.
- Delgado Piqueras, Francisco, "La Planificación Hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua", en: *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid, 2003.
- Domínguez Vila, Antonio, "La financiación de las obras hidráulicas locales", en Embid Irujo, Antonio (dir.), *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998.
- Embid Irujo, Antonio (dir.), *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

- Embid Irujo, Antonio (dir.), *Las obras hidráulicas*, Civitas, 1995.
- Embid Irujo, Antonio (dir.), *Planificación hidrológica y política hidráulica*. Civitas, 1999.
- Embid Irujo, Antonio, *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Civitas, Madrid, 2000.
- Embid Irujo, Antonio (dir.), *Derecho Público Aragonés*, Dykinson SL, Madrid, 2000.
- Embid Irujo, Antonio; Fanlo Loras, Antonio; Romper Ferrando, Javier, *Código de las aguas continentales*, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- Fanlo Loras, Antonio, *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996.
- Fanlo Loras, Antonio, «La ruptura del principio de unidad de cuenca: el plan de protección integral del delta del Ebro», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 22(2003).
- Fanlo Loras, Antonio, "La adaptación de la Administración Pública española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua" en: *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid, 2003.
- Fernández de Muniaín Letamendia, Carlos (dir.), *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Agricultura y Ganadería*, MAP, Madrid, 1994.
- Gámez Mejías, Manuel, *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental* nº25, enero 2001.
- González Antón, C. *Los servicios públicos locales del agua. Régimen jurídico de su gestión integrada*, Universidad de León, León, 1997.
- González Trevijano, Pedro, "Conceptos jurídicos indeterminados y realidades económicas difusas en la Constitución de 1978", en *Estudios de derecho público económico. Homenaje al Prof. D. Sebastián Martín Retortillo*, Civitas, Madrid, 2003.

## BIBLIOGRAFÍA

- IBARRA, Paloma, y PINILLA, Vicente (1996), "Regadío y transformaciones agrarias en Aragón (1880-1990)", Segovia, III Encuentro entre técnicos e historiadores: *El agua en los sistemas agrarios*.
- López Ramón, Fernando, "Agricultura", pág. 279-407 en: Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho Administrativo económico II*, La Ley, Madrid, 1991.
- Martín-Ballesterero Hernández, Luis (coordinador), González García, M<sup>a</sup> Ángeles y García Salette, Manuel, *El derecho agrario en los veinte años del Estatuto de Autonomía de Aragón*, Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2003.
- Martín Retortillo, Sebastián (dir.), *Derecho Administrativo económico II*, La Ley, Madrid, 1991.
- Martín Retortillo, Sebastián, *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico administrativos*, Tecnos, Madrid, 1966.
- Martín Rebollo, Luis, *Constitución Española*, Aranzadi, 2003.
- Ministerio de Medio Ambiente, *Libro Blanco del agua en España*, MMA, Madrid, 2000.
- Ministerio de Administraciones Públicas, Pérex Grande, Miguel Angel (dir.), *Régimen de distribución de competencias entre el estado y las CCAA. Aguas continentales*, MAP, Madrid, 1992.
- Moreu Ballonga, J.L., *Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1990.
- Moreu Ballonga, J.L., *Aguas públicas y aguas privadas*, Bosch, Barcelona, 1996.
- Ortega Álvarez, Luis (dir.), *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*, 3<sup>a</sup> ed. Lex Nova, 2002.
- Orús F. y otros, *El código de buenas prácticas agrarias. Fertilización nitrogenada y contaminación por nitratos*. 2<sup>a</sup>ed., Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001.

## BIBLIOGRAFÍA

- Pérez Pérez, Emilio, *Estudios jurídicos sobre regadíos*, Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros agrónomos, Madrid, 1995.
- Pérez Pérez, Emilio (coord.), *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid, 2003.
- Setuain Mendia, Beatriz, "La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo", *Justicia Administrativa*, 11, 2001, págs. 327 y ss.
- Rosa Montero, Juan, "Autorización ambiental integrada y evaluación de impacto ambiental" en *Régimen de prevención y control integrado de la contaminación*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, VII, DGA, Zaragoza, 2004.
- Tena Piazuelo, Vitelio, *La unidad de mercado en el Estado Autonomico*. Escuela Libre Editorial, Madrid, 1997.