

LAS ORGANIZACIONES COLECTIVAS EN EL REGADÍO ESPAÑOL (1)

por Luis Jordana,

Catedrático de Derecho Administrativo (Madrid)

I.—El regadío en España (2)

España es, en su mayor parte, un país árido, es decir, que, tomada en su conjunto, la parte de la Península que queda al Sur de una línea curva que pase por Barcelona, León y Lisboa, es uno de aquellos países que, sin tener la absoluta aridez del desierto y hasta comprendiendo zonas considerables de prados o de selvas, es seco y ofrece graves dificultades para el cultivo por causa de la falta de humedad. Algunas cifras contribuirán a precisar la situación real de dichos territorios.

(1) Este artículo fué publicado en francés en la revista de Ginebra «Les Annales de l'Économie Collective», números 217-220, correspondientes a julio-octubre de 1927.

Su gran interés para la región de Levante nos ha movido a obtener la versión española que insertamos en este volumen.

(2) La bibliografía sobre el regadío en España es copiosísima. Véase mi «Ensayo de una Bibliografía española de aguas y riegos» (Valencia, 1922, el «Catálogo de la Exposición bibliográfica y de recuerdos históricos de los riegos en el Reino de Valencia» (publicado en el vol. I del Libro del III Congreso Nacional de Riegos) y la muy abundante citada por Branhes en su obra «L'Irrigation dans la Péninsule ibérique et dans l'Afrique du Nord».

Entre las obras clásicas pueden citarse las siguientes: Aymard, Irrigations du Midi de l'Espagne. Paris, 1864. — Alzola, Las Obras públicas en España. Madrid 1890. — Costa, Colectivismo Agrario en España. Madrid 1898. — Franquet, Ensayo sobre el origen, espíritu y progresos de la legislación de las aguas. Madrid, 1864. Dos vols. — Guillén, El tribunal de las Aguas de Valencia y los modernos Jurados de riegos. Valencia, 1926. — Jaubert de Passa, Voyage en Espagne. 1823. — Ham-Hall, Irrigation development in France, Italy and Spain. Sacramento, 1886. — Junta Consultiva Agronómica, Medios que se utilizan para suministrar el riego a las tierras, etc., dos vols. 1918. — Idem, id., El Regadío en España. — Monierieff, Irrigation in Southern Europe, 1868. — Gay, Teoría y práctica de la legislación de aguas. 1925. — Giebens, Les Grands Travaux d'Irrigation en Espagne. Louvain, 1926. — Institut Colonial International, Systèmes d'irrigation. cuatro vols. Bruxelles, 1906-9. — Y de modo especialísimo, los libros de los Congresos Nacionales de Riegos celebrados en Zaragoza (1918), Sevilla (1918), Valencia (1921), y Barcelona (1927), este último en prensa, que constituyen una biblioteca de once volúmenes, verdadero archivo de estudios, gráficos y datos de toda índole sobre los diversos problemas del regadío. Véase también las publicaciones de la Confederación Hidrográfica Sindical del Ebro. Zaragoza, 1926 y 1927.

La superficie total del territorio español es de 505.102 km², que se distribuyen así:

Bosques y pastos.	25.281.500 hectáreas	
Cultivos agrícolas	19.353.546	»
Superficie improductiva	3.814.628	»
Zonas urbanas, caminos, etc.	2.060.538	»

La quinta parte, aproximadamente, de la superficie destinada a bosques y pastos es propiedad colectiva de los Municipios o del Estado y se encuentra, en su mayor extensión, al Norte de la línea que hemos indicado como divisora de la España húmeda y de la España árida.

Como todos los países montañosos (y España es el segundo de Europa por su altitud media) la superficie improductiva es considerable. A la que ocupan los grandes macizos, hay que añadir una parte de las etapas, que en algunas comarcas de Zaragoza y Alicante son verdaderos eriales.

En la España árida las lluvias son escasísimas o no pueden ser beneficiosas por su carácter torrencial. En grandes regiones centrales la precipitación media es inferior a 300 mm. por año. En otras, como la de Murcia, Cartagena y Almería, frecuentemente es de 200 mm. Por el contrario, la evaporación es extraordinaria, por causa del clima meridional y del cielo despejado, arrojando un exceso considerable respecto de la lluvia. En el litoral mediterráneo, las escasas lluvias son de carácter torrencial. No es raro que más de la mitad de la lluvia total de un año haya caído en el transcurso de algunas horas de un solo día.

Añádase a todo lo dicho que los grandes ríos españoles tienen su nacimiento y curso en la que hemos llamado España árida, sin más excepción que el Miño y el Ebro. Como el Miño atraviesa una región en la cual existe exceso de humedad, el único gran río que, atravesando regiones áridas, tiene su origen y el de sus principales afluentes en las regiones húmedas del Norte es el Ebro. Así se explica que el caudal del Ebro, según los aforos realizados en 1912, se cifrara en 13 954 millones de metros cúbicos y que, sumados los caudales de los ríos Duero, Tajo y Guadalquivir durante el mismo período, no alcanzasen aquella cantidad.

Por consecuencia de la altitud de la meseta central de la Península, el cauce de los ríos españoles tienen mucha pendiente y, a menudo, discurre profundamente. De ahí que solamente el Guadalqui-



vir sea navegable (los tramos de los ríos Duero y Tajo que tienen este carácter están situados en Portugal) hasta Sevilla, y que las obras de derivación de aguas para el riego hayan de hacerse casi siempre mediante presas situadas a distancias considerables de las tierras regables, a las que es preciso conducir las construyendo largos canales.

En un país semejante, el agua tiene mayor importancia para la producción que la tierra, puesto que aquélla escasea, ésta abunda y el clima permite obtener extraordinarios rendimientos cuando puede disponerse de la humedad precisa.

Como parece demostrado que las condiciones geográficas no han variado sensiblemente en los tiempos históricos (1), deberíamos presumir que el riego artificial de las tierras se practicó en España desde tiempos remotos. Consta indubitablemente que durante la dominación romana se construyeron importantes obras de riego, algunas de las cuales subsisten. Los visigodos, procedentes de regiones en que el agua es más temida que buscada, no solamente aprendieron en España la utilidad del riego, sino que realizaron obras considerables para facilitararlo, estatuyeron normas jurídicas de carácter general que imponen el respeto al derecho consuetudinario de las aguas y establecen sanciones para quienes las infringen y, finalmente, llevaron esas enseñanzas al Mediodía de Francia, construyendo el famoso Canal de Alarico, que subsiste en el Rosellón. Es más que probable que las Comunidades de regantes, a que luego he de referirme, daten de la dominación visigoda. En cuanto a los árabes, si no fueron los introductores del regadío en España, como sin fundamento se ha repetido hasta la saciedad, es indudable que lo extendieron y que intensificaron mucho los cultivos hortícolas. Posteriormente, con varias alternativas, la extensión del regadío ha sido constante.

La última estadística que conocemos cifra la superficie de regadío en 1.366.441 hectáreas, de las que solamente 401.748 se riegan con aguas subterráneas, siéndolo las demás con aguas corrientes. Las grandes obras de riego actualmente en construcción han de duplicar probablemente esa cifra. Solamente los llamados «Riegos del Alto Aragón» llevarán las aguas a una extensión de 300.000 hectáreas.

(1) V. Giménez Soler, «El problema de la variación del clima en la cuenca del Ebro» Zaragoza, 1922.



II.—*El principio del dominio público de las aguas corrientes y sus consecuencias*

Las fronteras de lo público y de lo privado ni son iguales en todos los pueblos ni inmutables en cada uno, sino que varían según las necesidades colectivas y la abundancia de los medios para satisfacerlas. Así, a medida que el agua escasea, en relación con la necesidad que de ella existe, el derecho que la regula va siendo de carácter más público. En los países del Norte de Europa, el Derecho hidráulico se reduce a unas reglas breves y sencillas que suelen otorgar el dominio de las aguas a los propietarios de los predios ribereños. En los países del Sur, por el contrario, el principio del carácter público de las corrientes es aceptado con mayor o menor extensión y tiene antecedentes muy antiguos. El ejemplo más curioso de esta variabilidad del carácter público o privado de las aguas corrientes, lo ofrecen los Estados Unidos, que habiendo heredado del derecho inglés el principio del dominio privado de las aguas corrientes, han tenido que transformarlo mediante una interesantísima evolución, para las circunstancias de los Estados áridos del West, semejantes a las de España, Italia, etc.

Las circunstancias climatológicas de España y el conocimiento del riego artificial, practicado desde tiempos remotos, explican la antigüedad, perfección e importancia del derecho español sobre las aguas, que solamente puede parangonarse con el italiano.

En tiempos anteriores al Estado constitucional, los derechos sobre las aguas estaban regulados por normas consuetudinarias y privilegios otorgados por los reyes. Pero en el antiguo Reino de Aragón, que comprendía los más extensos regadíos, los monarcas solían donar las aguas y canales anteriormente construídos a los mismos cultivadores o bien a los pueblos y ciudades que las utilizaban. Así, por ejemplo, lo hizo Jaime I al conquistar Valencia.

Cuando el régimen constitucional operó una clara separación entre lo público y lo privado, se afirmó la doctrina legal del dominio público sobre las aguas corrientes, que fué solemnemente declarada en la ley de Aguas de 1866 (verdadero y admirable Código del derecho hidráulico, el primero publicado en Europa) y confirmada por el Código civil vigente. Disposiciones recientísimas han venido a interpretar todavía con mayor amplitud estos preceptos, de tal manera, que hoy son de dominio público «todas las aguas que nacen en terrenos del mismo dominio, incluso los montes del Estado de-





clarados de utilidad pública y toda corriente natural de agua con su álveo, cualesquiera que sea su denominación, la longitud y anchura de su cauce, la mayor o menor extensión que alcancen sus avenidas y la naturaleza jurídica de los terrenos en que tengan su origen o atraviesen en su curso». (Real decreto-ley de 7 de enero de 1927).

El aprovechamiento de las aguas públicas es objeto de concesión administrativa. Pero, en caso de solicitud del mismo caudal para diversas finalidades, el derecho establece un orden de preferencia que responde a la valoración social de las necesidades colectivas. Y como consecuencia de la gran importancia del regadío en la economía agraria española, en el orden legal de preferencia solamente figuran antes que los riegos el abastecimiento de poblaciones y el de ferrocarriles. Pero las concesiones para riegos tienen preferencia sobre las solicitadas para navegación, producción de fuerza, etc., etc.

Por las cifras insertas al comienzo de este trabajo, se ve que la casi totalidad de la superficie regada lo es con aguas corrientes, y que el riego con aguas subterráneas alumbradas, si bien va siendo cada día más importante alcanza una extensión mucho menor. Este hecho ha tenido consecuencias jurídicas de gran importancia.

Aunque a veces los alumbramientos de aguas subterráneas producen caudales considerables, susceptibles de regar grandes extensiones de terreno y de ser conducidas a largas distancias, comúnmente en España las aguas alumbradas se aprovechan en la misma finca en donde se descubren, o a lo sumo, en las más inmediatas. En una estadística presentada al III Congreso Nacional de Riego se fijaban, solamente para la provincia de Valencia, en 4.406 el número de pozos destinados al alumbramiento de aguas para riego, con un caudal total aproximado de 412.000 litros por segundo. El escaso coste de pozos, la facilidad de hacerlos que tiene todo propietario su caudal reducido, lo innecesario de largos canales de conducción y distribución, contribuye a que la economía de estos aprovechamientos sea individualista y, predominantemente, de carácter privado.

Los aprovechamientos para riegos de las aguas de los ríos y arroyos ofrecen caracteres absolutamente diversos. El declive, la profundidad y la discontinuidad del caudal de los ríos españoles obliga, las más de las veces, a realizar obras importantes de derivación, regulación y conducción de las aguas, cuyo coste de construcción y conservación—aun con los auxilios del Estado—excede



con mucho de las disponibilidades económicas de un solo propietario e imponen la aportación de todos los de una extensa zona. Las ventajas de esta cooperación hacen que se comprendan entre las tierras beneficiadas con el riego todas aquellas a las cuales pueden llegar las aguas derivadas. La ley impone el riego con carácter obligatorio, bajo pena de expropiación por el valor anterior de la finca. Y la multiplicidad de propietarios, así como la extensión de la zona regada, plantea problemas de distribución y administración de las aguas que sólo pueden ser solucionados mediante una organización colectiva y permanente. De ahí el carácter social y predominantemente público de los aprovechamientos para riegos de aguas derivadas de las corrientes naturales.

Las causas que sumariamente acabo de exponer han engendrado otros dos principios fundamentales del derecho hidráulico español, a saber: el de la unión de la propiedad del agua a la de la tierra regada con ella y el de la administración de las aguas por los mismos interesados.

El principio de que la propiedad del agua no debe separarse de la de la tierra con ella regada resulta más bien de un hecho tradicional que de un precepto de derecho positivo. La ley vigente permite que se otorguen concesiones de aguas públicas a Sociedades o Empresas para regar tierras ajenas, mediante el cobro de un cánon, pero tales concesiones son temporales, por un plazo que no puede exceder de noventa y nueve años, transcurrido el cual el dominio colectivo de las presas, acequias y demás obras pasará a la Comunidad formada por los regantes. Por otra parte, cuando el Estado construye sin la contribución de los propietarios de las tierras beneficiadas un pantano, un canal u otra obra de riego, puede conservarla en su patrimonio y, de modo temporal o definitivo, administrarla directamente sin intervención de los regantes. Tal es el caso, por ejemplo, del Canal de Aragón y Cataluña, que riega 105.000 hectáreas.

Existe otra curiosísima excepción al principio expresado. En Elche y Lorca la propiedad de las aguas de riego procedentes de ciertos pantanos está separada de la de la tierra regada y las aguas son vendidas en pública subasta cada día. Las consecuencias de este sistema son lamentables. Los agricultores se ven forzados a aumentar enormemente los gastos de cultivo precisamente en los años peores. Y los propietarios de las aguas de riego obtienen mayores provechos cuanto más escaso es el caudal disponible. No es raro que lleguen a producirse alteraciones del orden público.



De esta manera, las excepciones al principio de la unión del agua a la tierra vienen a confirmarlo y a proclamar sus excelencias, hasta el punto de que, en lo relativo a las obras de riego propiedad del Estado, la creación de las Confederaciones Hidrográficas Sindicales, de que luego hablaremos, viene a afirmar las ventajas de aquel principio; y en las zonas en donde se practica la venta del agua, se están realizando trabajos encaminados a la adquisición de la propiedad de las aguas por los regantes, de modo que desaparezcan los inconvenientes actuales y se vuelva al sistema tradicional, generalmente observado en los regadíos españoles.

El principio de la administración de las aguas por los mismos interesados en el riego es, asimismo, tradicional en España. Desde tiempos que, según nuestro parecer, se remontan a la dominación visigoda, la distribución equitativa del agua, el establecimiento de normas obligatorias para todos los usuarios, la imposición y ejecución de castigos y correcciones a los que las infringían, la conservación y ampliación de las obras de riego, etcétera etc., han sido facultades ejercidas con plena autonomía por los mismos regantes. Generalmente, el ejercicio de esas facultades dió nacimiento a organizaciones especiales llamadas Sindicatos o Comunidades de regantes. En otros casos, esas facultades forman parte del complejo de la competencia municipal no obstante ser ejercidas exclusivamente por los vecinos interesados en el riego.

Las ventajas de esta forma autónoma de organización y administración son tan generalmente apreciadas que, ni aun en el período de máxima centralización administrativa, se atentó contra ella. Por el contrario, cuando la Administración recabó su derecho a disponer sobre el régimen de las aguas consideradas como públicas, se respetó desde el primer momento esa organización tradicional donde existía y se fomentó en donde faltaba, y la primera disposición de carácter general dictada en la materia (R. D. 29 abril 1860), dispuso que, «en tesis general, se tomara como base el principio de la administración de las aguas por los mismos interesados».

Resumiendo ahora el contenido de este capítulo, encontramos como principios fundamentales del derecho español sobre riegos los siguientes: 1.º El dominio público de las aguas corrientes; 2.º La preferencia de su aprovechamiento para riegos sobre los aprovechamientos industriales y de navegación; 3.º La unión de la propiedad del aprovechamiento del agua a la de la tierra regada con ella; y 4.º La administración de las aguas por los mismos regantes.



III.—Las Comunidades de regantes.

De ordinario, los propietarios de las fincas regadas con aguas procedentes de una misma presa o conducidas por un mismo canal forman una Comunidad, la cual aparece como sujeto de los derechos colectivos de todos ellos y es el órgano para la administración de las aguas por los interesados.

Excepcionalmente, se encuentran zonas regables en las que la administración de las aguas por los interesados no se realiza por una Comunidad, sino por el Ayuntamiento o por Comisiones constituidas según normas consuetudinarias. Por lo común, los regadíos en donde no se ha constituido una Comunidad son aquellos en que bien por la abundancia del agua o por la poca necesidad que de ella hay, su administración es fácil y no suscita problemas graves ni requiere una actividad continua. Desde el punto de vista jurídico, sin embargo, tal situación suele originar litigios intrincados. Por su parte, las leyes municipales no se han preocupado de esta situación singularísima ni se encuentran en ellas figuras jurídicas para la calificación de los derechos colectivos sobre las aguas aprovechadas nada más por los vecinos regantes, ni tampoco autorizan la constitución y funcionamiento de las Juntas o Comisiones de interesados que consuetudinariamente resuelven sobre todas las cuestiones de riegos, reunidos en la Casa Consistorial, bajo la presidencia del Alcalde, que es el ejecutor de los acuerdos, asistidos del secretario municipal, que levanta y custodia las actas y recaudando fondos que ingresan en las arcas municipales, pero sobre cuya exacción e inversión no resuelve el Ayuntamiento, sino las dichas Juntas o Comisiones de regantes. Según Gianzana, en Italia se encuentra frecuentemente una situación semejante.

Es lo más probable que no fué otra la manera primitiva de administrar las aguas de riego en España. Las Comunidades de regantes representan una especialización motivada por la continuidad de las necesidades administrativas de las zonas regables e impuesta, más tarde, por el acceso a las magistraturas municipales de vecinos que no eran propietarios y, por tanto, carecían de interés directo en el riego.

Las comunidades de regantes ofrecen en España una infinita variedad en sus denominaciones y detalles de organización, por consecuencia de su origen espontáneo y consuetudinario. El Derecho ha respetado esa rica floración orgánica así como la fuerza obli-



gatoria de sus Estatutos y Ordenaciones, hasta el punto de que la jurisprudencia ha declarado que, respecto de las comunidades existentes antes de la promulgación de la primera Ley de Aguas (1866), ésta es meramente supletoria de los preceptos contenidos en aquellos Estatutos y Ordenanzas. Sin embargo, como los autores de la ley se inspiraron solamente en el estudio de las Comunidades existentes para definir y regular para lo futuro tales instituciones, puede tomarse el derecho vigente como típico reflejo de las características generales de las Comunidades antiguas a la vez que como modelo de las posteriormente creadas.

Para la nueva creación de una Comunidad de regantes es preciso que concurren los siguientes elementos: 1.º Que las aguas de que se trata sean públicas; 2.º Que sean aprovechadas para el riego; 3.º Que lo sean colectivamente, es decir, que las aguas sean derivadas o conducidas por obras comunes a todos los regantes, aun cuando luego entren en cauces menores propiedad de los interesados; 4.º Uno de los siguientes hechos: a) que el número de regantes llegue a 20 y las hectáreas regables a 200; b) que, a juicio del gobernador de la provincia, los intereses locales de la agricultura exijan la formación de la Comunidad; o c) que lo acuerden la mayoría de los regantes. Esta mayoría, según la interpretación más probable, debe serlo numérica y de extensión territorial.

Cuando se dan esos requisitos, los propietarios han de pertenecer obligatoriamente a la Comunidad que se forme.

La Asamblea general de los interesados aprueba las Ordenanzas de la Comunidad, que han de ser sometidas a la aprobación del Gobierno, el cual no puede negarla ni introducir variaciones en ellas sin audiencia del Consejo de Estado. Una vez aprobadas, las Ordenanzas de las Comunidades de regantes tienen carácter de leyes materiales.

Las Comunidades ejercen con absoluta autonomía todas las facultades necesarias para la reglamentación y administración de las aguas y para la defensa y conservación de las obras que las conducen. Respondiendo al triple carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional de sus atribuciones, toda Comunidad consta de una Junta general, de un Sindicato y de uno o más Jurados de riegos.

La Junta o Asamblea general de regantes tiene el poder legislativo. Forman parte de ella todos los regantes y suele reunirse en la Casa Consistorial. Los acuerdos se adoptan por mayoría real, es decir, de superficie regada y versan sobre aprobación y modificación de las Ordenanzas y Reglamentos, de los presupuestos y



repartos de carácter económico, nombramiento del Sindicato y Jurados, concesiones para el aprovechamiento de la fuerza motriz de las aguas que discurren por los cauces de la Comunidad y demás asuntos de gran importancia.

La ejecución de los acuerdos de la Junta general y todo lo referente al régimen y administración ordinarios de las aguas y de la Comunidad es de la Competencia de una Junta que recibe el nombre de Sindicato, nombre que se encuentra empleado ya desde el siglo XVI.

Finalmente, los llamados Jurados de aguas son Tribunales, compuestos por un cierto número de regantes elegidos por la Junta general, y que tienen autoridad para juzgar y fallar las cuestiones de hecho que se susciten sobre el riego entre los interesados en él, así como para imponer a los que infrinjan las Ordenanzas de riegos o los acuerdos y órdenes de la Junta y del Sindicato las correcciones establecidas para el caso. Estas correcciones suelen consistir en multas, pero pueden llegar a privar del agua para el riego. El procedimiento del Jurado es público y verbal. En algunos lugares se desenvuelve en el atrio de una iglesia o en la plaza pública, en días determinados. Así sucede, por ejemplo, con el famoso Tribunal de las Aguas, en Valencia, que juzga todos los jueves, a mediodía en el atrio de la Catedral y viene haciéndolo sin interrupción desde tiempo inmemorial.

Los fallos de los Jurados de riegos son inmediatamente ejecutivos, esto es, firmes e irrevocables, como basados en autoridad de cosa juzgada, por lo que han de llevarse a cumplido efecto, sin que quepa contra ellos recurso alguno, a no estar dictados fuera de su competencia. Así lo tiene reiteradamente declarado la jurisprudencia.

En cuanto a los acuerdos de los Sindicatos y Juntas generales la jurisprudencia les ha otorgado el carácter de resoluciones administrativas, recurribles ante el gobernador de la provincia.

La jurisdicción privativa de los Jurados y el carácter administrativo de los acuerdos de Juntas y Sindicatos de las Comunidades dan a éstas un carácter diferente de los consorcios y Asociaciones sindicales que en otros países existen. Su cualidad de entidades públicas administrativas se ve claramente de manifiesto en la facultad que poseen desde tiempo inmemorial, y que la jurisprudencia les ha reconocido, de ejecutar por sí mismas sus fallos y acuerdos, valiéndose para la exacción de multas y percepción de cuotas del





mismo procedimiento de apremio establecido para la Hacienda pública.

Aun cuando no haya precepto expreso que así lo declare, las Comunidades disfrutan de personalidad jurídica para todos los efectos y, en consecuencia, adquieren y enajenan libremente bienes muebles e inmuebles, contraen empréstitos y obran, en suma, con la más amplia libertad, sin que para ninguno de estos actos necesiten autorización administrativa. Por lo común, tienen inscritos a su nombre en los Registros de la Propiedad y de aprovechamientos los derechos sobre los caudales de agua que utilizan sus miembros, y sobre las presas, canales, etc., utilizados para su distribución. Entre sus ingresos, aparte el producto de sus bienes y capitales, se encuentran las cuotas pagadas por sus socios, con arreglo a los repartos equitativamente hechos. Frecuentemente, las Comunidades están encargadas de la conservación de caminos y otras obras útiles para los agricultores.

Los resultados prácticos de este sistema de administración de las aguas de riego son admirables. Las cuestiones que surgen se resuelven con gran prontitud y eficacia y todos acatan la autoridad de sus jueces y administradores, que ellos mismos eligen. La administración de las aguas es perfecta. Y el coste de la misma tan módico, que, salvo cuando se han de realizar nuevas obras de riego, puede decirse que el agua es suministrada gratuitamente, no pagándose otros gastos que los de administración, muy reducidos por consecuencia de la intervención directa de quienes han de pagarlos y por la fiscalización efectiva que hacen los regantes de la manera como son invertidas las cantidades que satisfacen.

VI.—*La crisis actual del derecho sobre las aguas.*

Hasta bien entrado el siglo XX, la regulación y las instituciones tradicionales del regadío español, que la admirable ley de 1866 había sistematizado y robustecido, satisficieron plenamente a todas las exigencias, pero, desde hace algunos años, la multiplicación de las críticas y de los proyectos de reforma, las disposiciones oficiales (a menudo contradictorias) y las manifestaciones de descontento acusan claramente que existe una honda crisis del derecho hidráulico.

Aunque haya sido agravada por la ineficacia de los órganos legislativos, la verdadera causa de esa crisis hay que buscarla en las consecuencias económicas de hechos demográficos, y de in-



ventos científicos y procedimientos de construcción y de producción que han determinado una transformación profunda en casi todos los aprovechamientos de las aguas.

La población urbana, que ascendía en 1900 a 4.478.104 habitantes en las 104 ciudades que son capitales de provincia o tienen más de 20.000 habitantes, pasó en 1920 a ser de 5.779.313. A este considerable aumento corresponde el de la cantidad de agua consumida. Pero hay otro factor mucho más importante, que es el de las exigencias crecientes de los servicios de abastecimiento de aguas, de alcantarillado, de higiene, de parques y espacios libres, etc. En lo que va de siglo, las ciudades españolas han sufrido una transformación completa. Y por el influjo de estas causas, el consumo de agua para el abastecimiento de poblaciones ha aumentado considerabilísimamente, planteando conflictos graves en algunas regiones, en donde no podían obtenerse nuevos caudales sino expropiando los aprovechamientos para riegos. La ley de Aguas de 1879 no autorizaba que pudieran expropiarse con esta finalidad más de 50 litros por día y habitante, pero la nueva ley municipal de 1924 ha elevado este límite a 200 litros por día y habitante para las ciudades, y a 150 para los Municipios rurales.

En el orden de prelación de las concesiones de aguas públicas para aprovechamientos, viene en segundo lugar el abastecimiento de los ferrocarriles. Mientras éstos no tuvieron otra tracción que la de vapor, la cuantía de estos aprovechamientos fué insignificante, pero desde que comenzó a estudiarse la tracción eléctrica surgieron peticiones para que el precepto de la ley se interpretase extensivamente, considerando preferentes a los aprovechamientos para riegos los destinados a producir energía con destino a la electrificación de las líneas ferroviarias. Así se hizo en un proyecto de ley que no llegó a ser aprobado. Pero la electrificación de los ferrocarriles está ya comenzada y el problema sigue en pié.

Dentro de los aprovechamientos para riegos deben señalarse también dos causas de nuevas necesidades: la intensificación de los cultivos y la construcción de grandes obras de riego.

En los últimos veinticinco años, los cultivos de regadío han sido hondamente transformados. La apertura de nuevos mercados, los mejores precios, la facilidad de los transportes, el aumento de población, el uso creciente de abonos minerales y de maquinaria agrícola han convertido en intensa la explotación de muchas tierras que antes estaban dedicadas a cultivos extensivos. En otros casos, la introducción de cultivos antes desconocidos, como el de la



remolacha azucarera, ha producido análogos resultados. Y por el influjo de todas esas causas, el número de riegos dados en el año ha aumentado, y la importancia de una normalidad periódica para darlos se ha convertido en factor esencial del cultivo.

Mayor transcendencia ha tenido la construcción de grandes obras de riego. En el renacimiento económico de España, que se inició después de la pérdida de las colonias, ha tenido gran parte en el movimiento popular en pro del fomento y realización por el Estado de grandes obras de regadío, iniciado por Costa y encauzado después en los grandes Congresos Nacionales de Riegos que periódicamente se vienen celebrando. No sin grandes luchas y resistencias ese movimiento logró que el Estado abandonara la política de «laissez faire» y promulgara una serie de leyes que estimulan con cuantiosos auxilios la construcción de pantanos y canales y permiten la construcción directa por el Estado de los proyectos de mayor importancia. De esta manera se pasó de la actitud de la ley de 1866, que no concedía más que exenciones tributarias, a la de las leyes de 1905, 1911, 1925 y 1926, que llegan a otorgar una subvención del 50 por 100 y un anticipo del 25 por 100 del presupuesto del proyecto. Y el Estado emprendió la ejecución de obras como el Canal de Aragón y Cataluña y los Riegos del Alto Aragón.

Este cambio legislativo se tradujo en la regularización de riegos que antes eran eventuales, y en la conversión de extensas zonas de secano en regadío; pero, sobre todo, favoreció la germinación de innumerables proyectos y la aprobación y comienzo de muchas obras hidráulicas, especialmente en la cuenca del Ebro y sus afluentes.

Pero la transformación más grave de todas las apuntadas es la que determinó el aumento de los aprovechamientos para la producción de energía eléctrica.

Las leyes de aguas de 1866 y 1879 no habían podido prever la importancia extraordinaria que alcanzarían los aprovechamientos hidroeléctricos. Cuando éstos comenzaron a ser concedidos, lo fueron con arreglo a normas dictadas para los «Molinos y otros artefactos»; según las cuales las concesiones eran gratuitas y a perpetuidad. Este régimen de libertad produjo beneficiosos resultados puesto que permitió que la iniciativa particular, acuciada por la esperanza de un lucro no siempre obtenido, desarrollara una actividad prodigiosa en la denuncia de los saltos de agua y en el establecimiento de fábricas de energía eléctrica. En pocos años, apenas quedó pueblo que no disfrutara de alumbrado eléctrico, ni desnivel sus-



ceptible de convertirse en salto que no hubiera sido denunciado y concedido.

No tardaron, sin embargo, en producirse los naturales efectos de una libertad absoluta y de la falta de estudios previos. Surgieron los fracasos, los abusos y los temores. La opinión se inquietó al ver en manos de Empresas privadas, muchas veces extranjeras, la llave de los servicios públicos vitales y de la mayor parte de las industrias fabriles. La natural tendencia a la concentración que se ha observado siempre en la industria eléctrica acrecentó esos temores. El Estado, además, pensó en los grandes obstáculos que un sistema semejante ofrecería para la electrificación de los ferrocarriles. La reacción motivada por estos factores informó el Decreto-ley de 14 de junio de 1921, inspirado en los siguientes principios: 1.º Limitación del tiempo de la concesión al plazo de sesenta y cinco años, transcurrido el cual revertirán al Estado todas las obras, maquinarias, líneas de transporte y demás elementos de explotación pertenecientes al concesionario; 2.º Exigencia de la nacionalidad española al concesionario y protección a la industria nacional en cuanto a los materiales y maquinaria empleados; y 3.º Facilidades otorgadas a los Municipios para obtener una parte de la energía eléctrica a precio económico y con destino siempre a servicios públicos. Un Real decreto posterior suavizó algunos extremos de dicha disposición.

El año 1922, el total de H P producidos en todas las instalaciones hidroeléctricas era de 1.202.280 y estaban en construcción algunos grandes saltos, que habían de producir 232.000 H P. Poco después funcionaban en España unas 500 Sociedades eléctricas, con un capital nominal superior a 1.500 millones de pesetas, del cual estaban desembolsados 1.200 millones y obligaciones en circulación por otros 1.500 millones.

A partir del golpe de Estado de 1923 la política respecto de las concesiones hidroeléctricas ha sufrido un cambio completo, pasando de la actividad de policía a la de un estímulo superior en algunos casos al concedido para las obras de riego. Sin que se hayan modificado las normas generales de esta clase de aprovechamientos, se han otorgado varias concesiones por Decretos-leyes dando derecho a los concesionarios, aparte de otras ventajas, a una subvención del 50 por 100 del presupuesto del proyecto aprobado y a un anticipo del 40 por 100, si bien declarando las obras ejecutadas de propiedad del Estado y condicionando el percibo de aquellas cantidades al previo desembolso por la Empresa concesionaria del 10 por 100 restante.

Fruto de la misma política de fomento de los aprovechamientos hidroeléctricos ha sido el convenio hispano-portugués para la utilización de los saltos del Duero en su tramo internacional, en virtud del que podrán obtenerse 650.000 H P en la parte española.

En un país de disponibilidades hídricas limitadas, como es España, el desarrollo de esta nueva clase de aprovechamientos, tan rápido y cuantioso, no podía menos de producir difíciles cuestiones con los aprovechamientos anteriores y, principalmente, con los de riegos. Es cierto que, por lo general, éstos tienen su lugar en la parte baja de las cuencas y aquéllos en la parte alta, pero los grandes embalses reguladores afectan a unos y a otros y, en los mismos canales hechos para conducir las aguas de riego, existen desniveles susceptibles de ser utilizados para la producción de energía. De la misma manera, si bien es una diferencia esencial la que existe entre unos y otros aprovechamientos desde el punto de vista del consumo, puesto que los riegos consumen el agua, mientras que los saltos la utilizan sin consumirla, en cambio, sus exigencias en cuanto a la administración del caudal son muy distintas. Los regantes necesitan el agua principalmente en el verano; en cambio, los productores de energía necesitan un caudal constante e igual, que les asegure la producción de la energía comprometida, sin tener que acudir a instalaciones térmicas supletorias. Y en cuanto a la permanencia de la riqueza que unos y otros crean, en tanto que la dimanante de los riegos es definitiva y no se concibe que pueda obtenerse el mismo efecto por otro medio que el de la aplicación del agua a fertilizar la tierra, la que los saltos crean está sujeta a posibles descubrimientos que, permitiendo a menor coste la producción de energía, disminuyan o anulen su valor, mucho más en un país tan abundante en yacimientos de carbón como España.

Todavía podríamos señalar otras causas que han contribuido a la crisis de la regulación tradicional de las aguas en España, como el mayor número de alumbramientos de aguas subterráneas aplicadas al riego. El progreso de la Geología y la generalización de los motores de explosión han permitido a los propietarios de extensas regiones alumbrar aguas económicamente para el riego de sus fincas. Y como ya hizo notar Brunhes, los pozos ordinarios o artesianos lejos de exigir una organización colectiva, como las corrientes de agua, constituyen por el contrario una riqueza que se convierte naturalmente en propiedad individual. La multiplicación de los pozos en una zona en que las aguas están sometidas a una distribución y a una reglamentación colectivas, debe producir fatalmente el efec-



to de embrollar los conceptos y las ideas, de alterar el régimen de conjunto». Y algo de esto ocurre, efectivamente, en determinadas zonas del regadío de Levante.

V.—*Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas.*

Esencialmente, las causas de la crisis que acabamos de analizar se reducen a dos: la insuficiencia de los caudales de agua aprovechados para las nuevas necesidades y la pugna entre las diferentes clases de aprovechamientos y, aun dentro de cada clase, entre los distintos concesionarios. Y en consecuencia, los remedios no pueden ser otros que la mejor utilización de las corrientes y la coordinación de los aprovechamientos de cada una.

Una y otra cosa podían lograrse por la acción directa del Estado o mediante la organización autónoma de todos los interesados directamente en los distintos aprovechamientos de las aguas. Este último camino, que entronca con el tradicionalmente seguido en España, es el que parece triunfante.

Sin embargo, aunque con poca decisión, durante algunos años pareció prevalecer la tendencia opuesta. La participación de los interesados en las nuevas obras de riego era poco intensa durante la construcción, que el Estado realizaba comúnmente por administración directa. Las reformas legislativas y las prácticas de la administración burocrática tendían a disminuir la autonomía de las Comunidades y a vigorizar la intervención en la administración de las aguas. Al reformarse la ley del Consejo de Estado, resultó implícitamente suprimido el requisito de su audiencia previa para que el Gobierno pudiera modificar las Ordenanzas de una Comunidad o negarles su aprobación. Invocando motivos de orden público, los gobernadores de provincia dictaban órdenes en materia de riegos y las hacían ejecutar por las fuerzas armadas de que disponen. Un Decreto-ley de 20 de Junio de 1924 dividía el país en regiones agronómicas y creaba en cada una de ellas un Servicio Hidrológico agrícola que había de tener intervención directa en la administración de las aguas regadas por las Comunidades de regantes, Sindicatos de riego, etc., que deberán en su distribución y tanteo proceder de acuerdo con las reglas prescritas por el jefe de la Región agronómica, precepto que equivalía a la derogación de la autonomía de las Comunidades. Muchas de estas reglas no llegaban a encarnar en la realidad, pero contribuían a debilitar el prestigio de las organizaciones tradicionales.





Los resultados de esta tendencia no fueron satisfactorios. Durante el periodo en que prevaleció, se iniciaron muchísimas obras hidráulicas de gran importancia y se terminaron algunas que son legítimo orgullo de la ingeniería española, pero la necesidad de supeditar la marcha de las obras a las consignaciones anuales de cada presupuesto, casi siempre insuficientes, y de observar en los cobros, pagos, adjudicaciones, etc., las prescripciones minuciosísimas de una contabilidad y un control establecidos para servicios totalmente distintos imprimían a las obras una lentitud desesperante; recargaban su coste y eran causa de otros inconvenientes que fueron puestos de manifiesto reiteradamente por técnicos e interesados.

Por lo que se refiere a la coordinación de los aprovechamientos, la práctica antigua y la misma ley de Aguas habían señalado el camino para lograrla. En efecto, era frecuente que las Comunidades de regantes que utilizaban aguas del mismo río, se unieran accidental o permanentemente, para armonizar sus intereses. El derecho había recogido esta práctica, autorizando a las Comunidades para formar Sindicatos centrales o de valle, que también podían promover los gobernadores. Nada de esto se hacía, prefiriendo la intervención de las autoridades gubernativas o de las judiciales que, si de momento solucionaban el conflicto, eran incapaces para cegar la fuente de tales conflictos mediante la Asociación permanente de los distintos intereses.

Desde el año 1913 los Congresos Nacionales de Riegos venían marcando el camino para resolver la crisis planteada. En el Congreso de Zaragoza, el profesor Gascón y Marín afirmaba la necesidad de convertir en obligatorios los Sindicatos centrales o de valle. El año 1918, como ponente del tema «Administración de los regadíos», en el Congreso de Riegos de Sevilla, tuve ocasión de tratar de este asunto y de proponer un remedio orgánico que evitase los males iniciados.

«Un régimen administrativo—decíamos en aquella ocasión—en el cual los interesados o profesionales organicen y rijan el servicio que especialmente les afecta, disponiendo de los medios coactivos del Poder público, pero sometidos también a su fiscalización, se vislumbra ya como ideal próximo. Los regantes, formando sus Comunidades plenamente autónomas, verdaderos representantes de todos los intereses económicos afectados por los regadíos, constituyen el mejor sistema de administración y fomento de las zonas regables. Las uniones de Comunidades, formadas por valles o por zonas dependientes de grandes obras y representadas por sindicatos centra-



les o comunales, podrían decidir sobre la ejecución de nuevas obras y hacerse cargo de las ya existentes, y un Cuerpo representativo de todos estos organismos sería el llamado a preparar las reformas de carácter general que conviniera introducir en cuanto a las aguas».

Y de acuerdo con nuestra propuesta, aquel Congreso acordó insistir en la conveniencia de convertir en obligatorios los Sindicatos centrales, imponiendo la sindicación a todos los de un mismo valle o río, y aprobó la siguiente conclusión:

«Perfeccionada así la organización autónoma para la administración de las aguas, debería favorecerse la tendencia de ir aumentando las atribuciones de estos Sindicatos hasta encomendarles la total administración de las aguas públicas de que se tratara y la ejecución de obras públicas para su mejor aprovechamiento, sin perjuicio de mantener la necesaria inspección del Estado, mediante la intervención de sus cuentas y los recursos contra sus decisiones».

A esta tendencia, si bien con importantes variaciones, han respondido, ocho años más tarde, los Reales Decretos-leyes de 5 de marzo de 1926 creando las Confederaciones Sindicales Hidrográficas y disponiendo la constitución de la cuenca del Ebro, así como los posteriores mediante los cuales se ha ordenado la constitución de las Confederaciones del Segura, del Duero y del Guadalquivir y que deben ser apreciados como un ensayo interesantísimo de economía colectiva, que carece de precedentes fuera de España.

Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas son Corporaciones formadas, con carácter obligatorio, por todos los que disfrutan los aprovechamientos de las aguas del río correspondiente, cualesquiera que sea la forma de hacer el aprovechamiento, su importancia y el destino que tengan las aguas aprovechadas, y lo mismo si se trata de particulares que de Comunidades, Sociedades, Empresas u organismos oficiales. La obligación sindical y la competencia de la Confederación se extiende igualmente a los afluentes principales del río para el cual se forma. La pertenencia obligatoria a la Confederación no merma los derechos adquiridos, pero lleva consigo la obligación de contribuir a los gastos orgánicos de la Confederación y a participar en el coste de las obras que representen mejoras de carácter general.

La competencia de las Confederaciones Hidrográficas es muy



amplia. Entre sus principales funciones se hallan las de formar un plan de aprovechamiento coordinado y metódico de las aguas que discurren por los ríos comprendidos en la Confederación, en el cual se comprenden las obras precisas para aquella finalidad, y que es objeto de revisión cada año; ejecutar dichas obras en el orden previsto e intervenir y regular por vía de modulación la explotación de las obras y aprovechamientos de aguas adscritos a la Confederación. Además, las Confederaciones ejercen la casi totalidad de las funciones de la Administración en materia de aguas, salvo los recursos contra sus decisiones, informa en aquellos casos en que no está autorizada para resolver, y puede prestar, por concierto con el Estado, toda clase de servicios de obras públicas, agrícolas, forestales o de otro carácter en relación con dichos servicios.

La organización comprende una Asamblea general, una Junta de gobierno y dos Comités ejecutivos, uno de ellos de construcción y otro de explotación agrícola e industrial.

La Asamblea está formada por la representación del Estado, la de los aprovechamientos confederados y un cierto número de representantes de las Cámaras de Comercio, Agricultura e Industria, de la Banca y del servicio de Acción Social Agraria. Cada Confederación, en su Reglamento, establece el sistema que haya de seguirse para la elección de los representantes de los usuarios de las aguas, si bien las primeras elecciones se realizan con un Reglamento provisionalmente aprobado por el Gobierno. Como bien se comprende, éste es uno de los extremos esenciales de la organización respecto del que hubiera sido de desear un sistema orgánico, por el cual la designación de representantes se hiciese a través de las Comunidades por los regantes y, en una elección de segundo grado, por cada valle de los afluentes o tramo del río principal, de manera que los representantes de cada valle pudieran constituir dentro de la Confederación una entidad que resolviese sobre los asuntos privativos de dicho valle o tramo. En la primera de las Confederaciones constituida, la del Ebro, se ha seguido un sistema totalmente distinto, tomando como unidad, no la hectárea *regada* o el HP *explotado*, sino el km² de cuenca y el HP concedido y adoptando como base para la división electoral el término municipal, que rara vez coincide con la división de las zonas regables entre las diversas Comunidades. Con mayor acierto, conocimiento de la realidad y respeto de la tradición, la Confederación del Segura se ha inspirado en el criterio orgánico que defendemos.

La Junta de Gobierno se compone de los representantes nom-



brados por la Asamblea y de la representación del Gobierno, y designa a los individuos de su seno que hayan de constituir los dos Comités ejecutivos.

La representación del Estado se halla compuesta por un delegado regio, que es el presidente de la Confederación y de todos sus órganos, un delegado del ministerio de Hacienda, un letrado y un ingeniero director.

El Comité ejecutivo de construcción entiende en todo lo referente a proyectos y construcciones de obras. El de explotación entiende en la aplicación de las mismas.

El régimen económico comprende un reparto entre todos los aprovechamientos federados para sufragar los gastos del funcionamiento orgánico de la Confederación, y una serie de ingresos para la construcción de las obras incluidas en el plan, entre los cuales son los más importantes: *a)* una subvención anual del Estado, incluida en los presupuestos ordinarios de la Nación; *b)* los productos de las obras explotadas o arrendadas; *c)* un cánón de mejora, impuesto a los aprovechamientos por razón de beneficios obtenidos con mejoras de carácter general; *d)* otros ingresos procedentes de aportaciones de Administraciones locales, etc., y de los transportes fluviales; y *e)* una cantidad anual abonada por el Estado «que guarde estrecha relación de dependencia con los aumentos de la tributación territorial debidos a las mejoras producidas por las obras y con los de la contribución industrial que satisfagan las nuevas explotaciones hidroeléctricas».

Las Confederaciones pueden contraer empréstitos con autorización del Gobierno. Estos empréstitos «se emitirán siempre con la garantía de la riqueza creada y con el aval del Estado».

Como puede presumirse por la sola lectura de la relación de sus posibles ingresos, los únicos con que las Confederaciones cuentan de un modo inmediato y efectivo son la subvención del Estado y los obtenidos mediante la emisión de empréstitos. Estos últimos, a pesar del precepto expreso de que se emitan con la garantía de la riqueza creada, lo han sido hasta ahora solamente con la garantía del Estado. Así tenía que ser, tanto por la dificultad de afectar a una responsabilidad de carácter real plusvalías futuras, como por la resistencia que a ello habrían opuesto los propietarios rurales. Pero como, en el único empréstito hasta ahora realizado, el interés es bastante superior al de la Deuda del Estado (5 por 100 para ésta, y 6 por 100 para la emitida por la Confederación del Ebro) y el tipo de emisión no es muy diferente cabe dudar de si no hubiera sido





preferible emitir Deuda del Estado y entregar su producto a las Confederaciones.

Tales son, trazados a grandes rasgos, la estructura, la finalidad y los medios de las Confederaciones Hidrográficas Sindicales. La del Ebro, primeramente constituida, aprobó un plan de obras que comprende todas aquellas que estaban en construcción y las que tenían proyectos terminados, así como la realización de los estudios de otras muchas. Su presupuesto para el año en curso se eleva a 35.972.000 pesetas.

La orientación a que responden no es distinta de la que determinó la formación consuetudinaria de las comunidades de regantes y de los Sindicatos centrales o de valle. Su eficacia para la rápida construcción de las obras puede ser grande, porque la abundancia de recursos y la descentralización funcional que se les ha otorgado las colocan en condiciones semejantes a las de las grandes empresas industriales. Y los problemas relativos a la proporcionalidad de la representación de los diversos intereses, y a los recursos financieros que quizás no están definitivamente resueltos, pueden serlo de manera satisfactoria si estos primeros años acompaña el acierto a sus directores.

LUIS JORDANA

