

# **PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA TRANSFORMACIÓN DE SECANO A REGADÍO Y MEJORA DE LOS REGADÍOS**

PONENTE:

**Alberto Ballarín Marcial**  
Notario

COPONENTES:

**D. José Luis Castellano Prat**  
Administrador Superior de la escala de Ingeniero  
Agrónomo de la DGA y Licenciado en Derecho

**D. Álvaro Enrech Val**  
Abogado

MODERADOR:

**D. Juan José Brun**  
Abogado

## PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA TRANSFORMACIÓN DE SECANO A REGADÍO Y MEJORA DE LOS REGADÍOS

Por

D. Alberto BALLARÍN MARCIAL (Ponente)

D. José Luis CASTELLANO PRAT y D. Álvaro ENRECH VAL (Coponentes)

### Intervención de D. Alberto BALLARÍN MARCIAL

SUMARIO: CAPÍTULO EL REGADÍO ESPAÑOL. I. HISTORIA E IMPORTANCIA DEL REGADÍO EN ESPAÑA. 1. Breve noticia histórica. 2. Importancia del regadío en España. 3. Una postura crítica. 4. Mis propias observaciones sobre la importancia actual del regadío. 5. La Unión Europea y los regadíos. II. RIEGO Y COMPETITIVIDAD. REGADÍO Y SECANO, VENTAJAS DEL REGADÍO Y MEDIO AMBIENTE. LOS IMPACTOS DEL REGADÍO. TODO ELLO SEGÚN EL LIBRO BLANCO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA. 1. Defensa del regadío. 2. Regadío y desarrollo social y económico. 3. Las explotaciones de regadío. 4. La transformación en regadío. 5. La opción de Cataluña por el regadío. 6. La función medioambiental del regadío. 7. Un programa de riegos diversificado. 8. Legislación catalana en materia de regadíos. III. EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL Y EL PLAN NACIONAL DE REGADÍOS. 1. Concepto y datos sobre regadíos. 2. El debate sobre Trasvases y Planes. 3. El Plan Nacional de Regadíos. A) Los regadíos tradicionales. B) Los regadíos privados individuales. C) Los regadíos de iniciativa pública. D) La mejora de infraestructuras. IV. REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO. V. MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS Y REFORMA DE ESTRUCTURAS. 1. El cambio en la política de estructuras. 2. El concepto de modernización. VI. LA MODERNIZACION DEL REGADÍO EN EL DERECHO AUTONÓMICO. 1. Andalucía. 2. Aragón. 3. Asturias. 4. Baleares. 5. Cantabria. 6. Castilla la Mancha. 7. Castilla León. 8. Cataluña. 9. Extremadura. 10. Galicia. 11. Islas Canarias. 12. Madrid. 13. Murcia. 14. Navarra. 15. País Vasco. 16. Valencia. VII. REGADÍOS DEL FUTURO Y REESTRUCTURACIÓN DE LA PROPIEDAD. A) Regadíos en ejecución (terminación). B) Zonas a transformar en regadío por razones sociales. C) Los regadíos del futuro. D) La reestructuración de la propiedad en los regadíos. E) La mejora del regadío, prio-

ridad absoluta. VIII. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DEL REGADÍO Y SUS INFRAESTRUCTURAS. 1. Los comienzos de la política de riegos. 2. La Ley de Obras Hidráulicas de 1911. 3. El ejemplo del pantano de Alarcón. 4. La legislación posterior de obras hidráulicas con destino a riegos. A) El Real Decreto de 5 de marzo de 1926. B) El sistema definido en la Ley del 11. C) La Ley de 7 de enero de 1915 de Riegos del Alto Aragón. D) El sistema de la Ley de 1911. E) La Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de abril de 1949. F) La ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto. G) El Real Decreto 678/1993, de 7 de mayo, MAPA. H) El Real Decreto-Ley 6/1995. IX. CRÍTICA DE LA MODERNIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE REGADÍOS. X. LA SITUACIÓN ALMERIENSE EN MATERIA DE REGADÍOS DE INVERNADERO. XI. OBSERVACIONES FINALES SOBRE UNA POSIBLE REFORMA DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO.

## I. HISTORIA E IMPORTANCIA DEL REGADÍO EN ESPAÑA

### 1. Breve noticia histórica

Empezaríamos por destacar que todos los grandes reformadores agrarios españoles, empezando por Jovellanos, siguiendo por D. Fermín Caballero, subiendo mucho de tono con tres aragoneses, Lucas Mallada, Joaquín Costa y Lorenzo Pardo, se han mostrado partidarios del regadío como el camino importante de progreso de la agricultura española. El punto final lo pondría J. Lamo de Espinosa al decir, en el año 2000, en la Conferencia que citamos a continuación, que, «en el futuro, nuestra agricultura será de regadío o no será».

Siguiendo a tan distinguido autor cabe distinguir tres momentos, el árabe, el de Carlos III y el del siglo XX. El primero se puso de manifiesto sobre todo en la construcción de canales para lograr incrementos de producción en frutas y hortalizas; el segundo se desarrolla en el marco de la nueva política agraria global que se inicia en el reinado del ilustrado Carlos III, unida a la política demográfica y de abastecimiento, ya que «el siglo XVIII significa la puesta en marcha del carro demográfico español» (Vicens Vives).

«La política hidráulica aparece por primera vez en la Instrucción Reservada, cuyo artículo LXXIV, se consagró a los canales de riego y navegación, dando origen a obras tan significativas como la Acequia Real del Júcar, el Canal de Tauste, la terminación del canal Imperial de Aragón —que une en su historia nada menos que a Fernando el Católico, al Emperador Carlos V y a Carlos III—, el Canal de Castilla, el Acueducto de San Telmo, la Acequia Real de Alcira o el diseño del Canal de Albacete.

El tercer momento, y el más importante, sin duda, es el del siglo XX. En 1902, encontramos el primer Plan de Obras Hidráulicas, de D. Rafael Gasset y, luego, los de 1909, 1916 y 1919 que siguen manteniendo, en su esencia, el de 1902 y, por fin, el de Lorenzo Pardo, de 1933, primer Plan de la República, con el objetivo del consumo interior y también, formulado, por primera vez, el de fomento de la exportación; él era consciente de que había que exportar pero también de que las cuencas mediterráneas son las más débiles, salvo la del Ebro. De estos planteamientos, dice J. Lamo

de Espinosa, saldrá el Trasvase Tajo-Segura, pero hay otro objetivo que él destaca: evitar las roturaciones y la reducción de la superficie forestal»<sup>1</sup>.

## 2. *Importancia del regadío en España*

«Nuestros países sólo pueden competir en rendimientos, y, por tanto, en costes con una transformación de las condiciones naturales de producción, transformando el suelo y transformando, no el clima que es imposible, pero sí las consecuencias climáticas.

Las tecnologías mecánicas economizan o sustituyen el trabajo, mientras que las biológicas y químicas economizan tierra. La técnica mecánica aumenta la escala, de hecho exige dicho aumento. Es causa y efecto. En cambio, la tecnología biológica es neutral, opera sobre grandes o pequeñas superficies, y como lo afirma **Santiago Grisolia**, “*la biología será la ciencia del nuevo siglo*”. En tal sentido es como el riego contribuye a intensificar la producción tanto en la pequeña como en la gran dimensión, e incluso aquel —el riego— permite la adición de mayores dotaciones de tecnologías. Intensificar la explotación mediante el agua es uno de los pocos recursos que cabe poner en marcha cuando en el secano hemos agotado gran parte de la capacidad de incorporación de tecnologías, pues, a la postre, su rendimiento es inferior al que esa misma aplicación de factores genera en una hectárea de regadío».

J. Lamo de Espinosa, autor de esas observaciones añade lo siguiente: «por tanto, si debemos, pues, expansionar los riegos será por razones que nada tienen que ver con las históricas. No para corregir la alimentación, no para generar divisas como antaño, no para resolver problemas de ocupación. Sí para adaptar mejor nuestras explotaciones a una dimensión económica mayor».

«Pero, además, debemos adaptar tierras y cultivos a la competencia de nuestros productos en un mercado global sin fronteras y... tal vez sin ayudas. Desde Bruselas nos advierten de lo precaria que es la situación de las ayudas comunitarias que hoy añaden a la renta agraria, casi un 40% de la misma. Si esa corrección llega —y yo creo que llegará antes pronto que tarde— España, como país mediterráneo que es, tendrá que resolver la gran crisis de sus secanos, enfrentados a rendimientos mucho más bajos que los de aquellos que compiten con nosotros y cuyos cultivos se vienen manteniendo en muchas regiones y explotaciones merced a una población envejecida y unas ayudas europeas en riesgo»<sup>2</sup>.

## 3. *Una postura crítica*

Es la se J.M. Sumpsi, ilustre economista agrario, que alega varios argumentos que yo iré desmontando uno por uno, según pienso.

---

(1) Sobre la historia del regadío en España, con abundante bibliografía, ver el artículo de Joseph Joas Mateu González, en la REAS, núm.197, del 2002, p.3 5 y ss.»Política Hidráulica e intervención estatal en España». Ahora, v. el libro de J.L. Castellanos «Régimen jurídico de los regadíos», Zaragoza 2005, p. 29 y ss. Con los biocombustibles se abren nuevas esperanzas para los secanos.

(2) *Introducción al II Symposium sobre Regadíos*, Madrid, 2000.

— **que la producción del regadío español está contribuyendo al aumento de los stocks se la UE.** En mi modesta opinión ya no hay problemas de excedentes como ocurrió en tiempos pasados: la UE estaba finalizando el 2001 con stocks bajo mínimos en intervención, con unas existencias de tan sólo 6,2 millones de tm; se prevé que la Intervención se quede prácticamente sin existencias antes de que finalice la presente campaña de comercialización». No tengo datos actuales pero no creo que la situación haya variado mucho en estos años, del 2001 a esta fecha

— **la debilidad demográfica del mundo rural español: una densidad muy baja y, en algunos casos, fuertemente envejecida.** Es cierto, pero también lo es que, gracias a la mano de obra inmigrante, como ocurre en otros sectores, se halla resuelto el problema; las producciones se mantienen y se expanden, como lo prueba el hecho mismo de la inmigración. En esa debilidad demográfica yo veo, en cambio, un argumento a favor del regadío que sustenta y fija la población en los antiguos municipios y en los pueblos creados por el INC primero y luego por el IRYDA: conozco personalmente la situación en alguno de ellos, pero creo poder afirmar en general que así como hay alguna casa vacía o de antiguos colonos que ha pasado a ser la de fin de semana de un urbanita, ninguno de esos núcleos de población ha desaparecido ni está en proceso de liquidación y ello se debe al agua, con la que se supo crear entornos de pequeños bosques y piscinas que fomentan el ocio y el entretenimiento en tales lugares.

— **los corsés de la PAC para el control de la oferta hacen difícil pensar en una expansión del regadío.** Efectivamente, existe ese control de la oferta, pero quedan mallas de la red que dejan abierto el subsector de las frutas y hortalizas principalmente, donde de hecho se ha dado y se sigue dando la expansión. Sigue abierto en la UE el debate sobre las oleaginosas, cuya producción debería aumentarse sustancialmente para suplir las harinas de origen animal en la alimentación del ganado, a lo que se responde por Fischler que tal cosa se puede lograr, a menor costo, por la vía de las importaciones, pero los partidarios de «producir en casa» no se dan por vencidos, ya que, en efecto, no es bueno depender del exterior en un punto tan estratégico como éste; al menos, debería incrementarse la cifra actual de autoaprovisionamiento. Las producciones de regadío son las que sirven como cultivos energéticos que han pasado a primer plano, como consecuencia de la voracidad de China e India por el petróleo que ha llevado a su encarecimiento, de tal modo que aquellos cultivos pueden ser una alternativa, aunque sea a costa de una subvención más que justificada. Véase el ejemplo de Brasil. La mayor parte de los biocombustibles.

**La evolución de la economía y de la sociedad rural.** El binomio desarrollo agrario-desarrollo rural ya no se cumple, según el distinguido agrarista, pero, en la actualidad, esa es una afirmación que no podemos compartir, pues está probado que, si no en todas las regiones, sí en la mayoría de las tierras de España, aquel binomio sigue en vigor; que se lo pregunten a los aragoneses que han visto recientemente y van a seguir viendo la transformación del Monegros II y que se han batido por más regadíos como en los mejores tiempos; se han opuesto allí muchos al Trasvase, precisamente porque sienten que se les lleven el agua de sus futuros regadíos, pero, a la hora de la verdad, han cerrado filas todos los fuerzas políticas para la demanda de aquéllos con arreglo al PACTO del AGUA.

#### ***4. Mis propias observaciones sobre la importancia actual del regadío***

Sigue siendo verdad, creo yo, ahora más que nunca, la importancia del regadío, debido al cambio climático<sup>3</sup>, de modo que la puesta en riego es la única manera de salvar la agricultura no sólo en Aragón; precisamente las razones sociales son las de mayor fuerza en este debate; aparte de que aminora los efectos del cambio climático, el regadío fija la población al retener en el campo a los activos agrarios lo que permite conservar los pueblos como «comunidades viables», multiplica los puestos de trabajo, que serán buenos también para los inmigrantes, seres humanos hermanos nuestros; el regadío facilita materia prima a la industria transformadora, que no cesa de crecer y no cesará en el futuro, enlatando y enfriando cada vez más productos (pueden verse en Navarra, desde la autopista Zaragoza Pamplona, los nuevos invernaderos que surgen allí donde se moderniza el regadío, lo mismo que ocurre con las fábricas que llenan de nuevas marcas los anaqueles de los hiper y de los super). La crisis del secano, tras las reformas habidas y por haber en la PAC, aboga en defensa del regadío como refugio de la mano de obra excedente.

Parecía obligado reconocer hace unos pocos años que tenía razón Sumpsi cuando decía que no estamos ya en los años 60 ó 70, o sea, que ya no era tan vital para el campo español acometer grandes transformaciones, pero lo cierto es que las regiones receptoras siguen viendo en el Plan Hidrológico Nacional su camino de salvación. Lo cierto es que el debate sigue y se habla ya de «la guerra del agua», para llamar así a la lucha que están manteniendo las CC.AA. entre sí por la asignación de recursos hidráulicos, en especial por el hecho nuevo de que los Estatutos de Autonomía, como el catalán, traten de asegurarse competencias sobre el agua de ríos intercomunitarios, alegando que desembocan en su territorio: tal protagonismo estatuario ha desatado en España una oposición frontal entre unas CC.AA. y otras, sin que debamos descender al detalle en este trabajo, pero que conste la apetencia generalizada de más agua y mejor dotación de los regadíos actuales y futuros.

Sin excluir que los «regadíos sociales» (los que son verdaderamente sociales son los de la LRDA que producen un efecto redistributivo de la propiedad) sirvan mejor a esas finalidades en casos concretos, nos parece que la otra técnica, con los perfeccionamientos de la ley navarra y también de la extremeña, a los que se añadirían los derivados del estudio futuro de la cuestión, se puede mantener en vigor la actual política agraria e hidráulica, con el resultado de obtener tierras productivas para agrandar explotaciones y ya sabemos cuan necesario nos resulta en este instante el agrandamiento. Será una cuestión de oportunidad política o de condicionantes hidráulicos o económicos lo que aconsejará en cada caso la elección<sup>4</sup>.

---

(3) El día 19 de noviembre de 2006 visité la Bodega Monasterio, en Peñafiel, dentro del territorio de la denominación de origen «Ribera del Duero», y por primera vez escuché de un empresario que el cambio climático está afectando y no poco a la producción de vinos de calidad, porque significa poca lluvia y mucho calor, dos factores contra los que tienen que luchar ahora los enólogos.

(4) No me resisto a no citar las observaciones que formulaba en la aportación antes referida, el economista agrario Luis Vicente Barceló, señalando los fracasos de la política del agua en España «por la inadecuada fijación de precios (del agua) y de reasignación de usos, por lo inadecuada consideración de las dimensiones: desarrollo económico, equidad y medio ambiente, por la fragmentación entre instituciones y sectores y, finalmente, por la excesiva centralización y estatización y la escasa participación del sector privado y de los usuarios» (ver Anexo 2 a esta ponencia).

De todos modos, ahí tenemos el ejemplo de Navarra que va a por 55.000 has nuevas de regadío, gracias al canal de Navarra y al pantano de Itoiz, y también el de Cataluña, que se aseguró 30.000 has nuevas gracias al de Rialp y ya ha anunciado que transformará 65.000 has, realizando la concentración parcelaria en más de 40.000. ¿Cuántas en Aragón? ¿Cómo se resolverá la guerra del agua en este país, o sea, la lucha entre el centro y la periferia?...

Por otra parte, si nos fijamos en la agricultura de regadío por invernadero, constatamos con la aportación que nos ha hecho a esta Ponencia José Damián Téllez de Peralta, que la agricultura almeriense no ha cesado de crecer, tanto por la superficie invernada, que ha seguido sobre todo un modelo de explotación familiar —desde el ejemplo que generó la actuación del INC y del IRYDA—, como por los rendimientos por ha con invernadero, con producciones de hortalizas de primor dirigidas tanto al interior como a la exportación.

Finalmente, me referiré a la postura de la UE en esta materia, para disipar cualquier duda.

### **5. La Unión Europea y los regadíos**

En el desarrollo del regadío en nuestro país hay que decir que ha tenido una influencia muy benéfica la pertenencia a la Unión Europea, pues las subvenciones por ha son muy superiores cuando se trata de tierras irrigadas, amén de las ayudas a las transformaciones en regadío que siempre han sido contempladas favorablemente por la Comisión.

Incluso para la modernización de los regadíos se cuenta por las EIASAS con las ayudas comunitarias que pueden representar un porcentaje de alrededor del 30%, lo que contribuye mucho a que los agricultores acepten esa mejora.

El Rto., tantas veces citado, 1257 puede considerarse favorable a las transformaciones en regadío cuando dice, en su artículo 1 que «las inversiones que podrán optar a las ayudas se destinarán a la consecución de los siguientes objetivos:

— «mejorar y reorientar la producción»; y en su artículo 2 que «las ayudas, que se centrarán en las actividades agrarias y en su reconversión, podrán tener por objeto:

— la mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias ...

— la reconversión y reorientación de la capacidad de producción agraria, la introducción de nuevas técnicas y la mejora de la calidad de los productos». Podemos considerar que aquí se está pensando en los regadíos como solución de progreso y de redención para la agricultura del futuro, así como se incluye la modernización cuando se habla de «introducción de nuevas técnicas». Ahora bien, según el artículo 6, «las ayudas no se concederán para las inversiones que estén destinadas a aumentar una producción para la que no pueda encontrarse salidas normales al mercado», mas si tenemos en cuenta que ya no hay grandes excedentes en los almacenes de la Unión y que la oferta está controlada, concluiremos que la transformación y, sobre todo, la modernización del regadío no sólo no está excluida sino francamente asumida. De hecho, una potencia agrícola como Francia está realizando un gran esfuerzo en la creación de nuevos regadíos, con más de 300.000 ha irrigadas en muy poco tiempo.

## II. RIEGO Y COMPETITIVIDAD, REGADÍO Y SECANO, VENTAJAS DEL REGADÍO. REGADÍO Y MEDIO AMBIENTE. LOS IMPACTOS DEL REGADÍO. TODO ELLO SEGUN EL LIBRO BLANCO DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA

### 1. Defensa del regadío

Es admirable la defensa que ese Documento hace del regadío. No solo eso, se enumeran y justifican las ventajas del regadío sobre el secano, se analizan los impactos del regadío en la economía, en la conservación de los suelos, de los hábitats de las especies, incluso en el mundo rural y para los jóvenes agricultores; difícilmente se encontrará en la literatura española un alegato tan completo y de una altura científica como éste en defensa del regadío; como consecuencia de todo lo que expone el **Livre Blanc**, comprendemos que los catalanes opten decididamente por ese tipo de agricultura, que desde hace años ha permitido a la provincia de Lérida ser pionera en la producción frutera española,

Los demás españoles debemos coincidir en esa defensa, pues que los problemas son comunes a pesar de las diferencias inevitables en suelos, clima, etc.

Por todo ello consideramos dignos de reproducir algunos párrafos del contenido del **Livre** en este tema;

«El regadío requiere una agricultura más técnica que exija más inversiones de capital y de formación tecnológica y representa, por tanto, un medio para el desarrollo de las explotaciones agrarias. Paralelamente a la mejora y transformación en regadío se plantea una renovación de las estructuras fundiarias con la modernización de las infraestructuras y de la concentración parcelaria con objeto de utilizar las inversiones realizadas... Al objeto de mejorar la competitividad de la agricultura, es necesario disponer de un suministro regular de agua que garantice la producción y la calidad de la cosecha. Las nuevas tecnologías suponen un suministro constante de agua a presión, a fin de cubrir las necesidades de las plantas. Es por ello que el diseño del sistema de riegos ha de gestionar el agua de forma eficiente, con una aportación mínima de mano de obra. Nuestros sistemas de riego facilitan la automatización. En resumen, el objetivo se sitúa en la reducción de los costos de producción por unidad con el impacto positivo o neutro en el medio ambiente. La intensificación de los cultivos permite una mejor utilización de los factores de la producción que requiere incorporar nuevas técnicas de gestión tanto técnicas como financieras para la explotación agraria. La diversificación de cultivos es posible disminuyendo un factor limitativo básico como es el agua. En condiciones de pluviometría normal, las necesidades máximas de una producción estándar en general son de 4.500 kilogramos por hectárea. La mejora de la competitividad en las explotaciones agrarias es posible al poder incorporar alternativas de producción más adaptadas a las necesidades del mercado y de las industrias agroalimentarias, reduciendo pues la dependencia de las importaciones. La mejora de la calidad del producto final posibilita el aumento de la producción final y la regularidad de las producciones en suelos de regadío porque permiten evitar los periodos de sequía, mejorando la amortización de las inversiones efectuadas, y aumentando en los dos sentidos la renta agraria».

## ***2. Regadío y desarrollo social y económico***

«El regadío genera doce veces más ocupación por hectárea que el secano. El regadío genera un desarrollo económico zonal. En la superficie agrícola que acabamos de delimitar por sus características orográficas, el aumento de inversión sólo es posible que se consiga mediante una intensificación que hará crecer la PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA, por tanto, la RENTA AGRARIA. Paralelamente, la intensificación permite cumplir uno de los objetivos de las inversiones: el de aumentar los ocupados agrícolas generando un crecimiento endógeno por la mayor demanda de bienes y equipos y con la transformación y comercialización de las producciones agrarias. El cooperativismo se convierte en el instrumento básico de agrupación a fin de crear unidades viables para asumir estas funciones».

«Es preciso decir que el regadío es un factor de equilibrio social que evita la desertificación, que arraiga la población rural, que intensifica sus producciones y que finalmente favorece la industrialización de las comarcas. La transformación en regadío representa un incremento del patrimonio de Cataluña, mejorando la calidad de las tierras, las empresas y sobretodo sus hombres. Finalmente, uno de los aspectos que es necesario destacar especialmente es la esperanza de futuro que representa para los jóvenes saber que con su esfuerzo podrán ver realizados sus deseos de crear nuevas explotaciones agrarias, que faciliten la introducción de innovaciones y señalen los tipos de explotación para el futuro».

«Las comarcas de secano han sufrido una pérdida constante de sus efectivos en la medida en que se mecanizaba la producción de cereal. La puesta en riego exigía una intensificación de las producciones, arraigando a los campesinos y creando una nueva red suministradora de medios de producción (trabajos, fertilizantes, maquinaria, etcétera) así como de la transformación de productos agrarios».

## ***3. Las explotaciones de regadío***

«En condiciones normales, una unidad de explotación cerealícola, actualmente viable en secano, se sitúa alrededor de las 150 hectáreas; en regadío, una explotación viable de futuro con los cultivos extensivos requiere una dimensión de unas cuarenta hectáreas (en frutales unas veinte). Además, se ha de tener en cuenta que una hectárea de cereal de secano, da ocupación a unas siete jornadas de trabajo y una de frutales a unas setecientas horas. Por tanto, una hectárea en regadío puede obtener más de doce veces más mano de obra que una de secano. Siempre que se calcule la tasa de ocupación generada por una puesta en riego, se debe considerar que cada nuevo puesto de trabajo genera, a su vez, 0,25 puestos de trabajo en las industrias auxiliares. Por tanto, finalmente la puesta en regadío significa multiplicar por quince los puestos de trabajo agrario actualmente existentes».

## ***4. La transformación en regadío***

«Representa un gran cambio social generando una nueva actitud comercial al no tener que depender para su viabilidad de las subvenciones de Europa. Se genera la

producción agrícola más completa, más tecnificada, más empresarial, más especializada que define un agricultor más arraigado en la tierra y una alternativa para los agricultores jóvenes que mejoren sus perspectivas de futuro. El regadío genera nuevos tipos de profesional que es preciso formar adecuadamente y que permiten utilizar óptimamente nuestros recursos consolidando como labor la modernización de las empresas agrarias que devienen competitivas ante los retos del futuro».

### *5. La opción de Cataluña por el regadío*

«En Cataluña, dice el **Livre Blanc**, hemos optado por el oasis, donde se arraiga la población y se consiguen las explotaciones familiares y las industrias agrarias de transformación. La rehabilitación de la agricultura viene dada por la necesidad de reducir las deseconomías del centralismo urbano. La aglomeración es costosa, el arraigo en las Zonas agrarias no sólo abre nuevas posibilidades de crecimiento del sector sino que también establece un marco para el crecimiento industrial. Es así que cada vez más se asigna la función de ciudad servicio a la gran aglomeración urbana creándose una voluntad de simbiosis entre campo y ciudad. El regadío permite controlar la erosión y la desertificación, estableciendo las bases para la creación de un tejido comercial e industrial, que en una primera etapa es agraria ampliándose posteriormente hacia otros sectores. La historia de la creación del canal de Urgel así lo demuestra».

«La transformación en regadío representa por definición un cambio de los usos del suelo. Es por ello que tendrá que buscarse un equilibrio sostenible de la transformación que permita asegurar la viabilidad del territorio a largo plazo, de acuerdo con los nuevos usos previstos. La creación de agrupaciones de defensa vegetal que asuman la «producción integrada» es una de las mejores garantías de sostenibilidad de las actividades agrarias. Por otra parte, la transformación en regadío, con el cambio de usos del suelo, ha de tener en cuenta la realidad previa de la transformación y permitir el mantenimiento de unos habitats y unas especies de protección prioritaria. La delimitación de la zona regable incluirá las medidas correctoras mediante las cuales se haga posible la sostenibilidad».

### *6. La función medioambiental del regadío*

«Por otra parte, una de las funciones aún poco reconocidas de la agricultura en general y de las producciones intensivas de regadío en concreto es su aportación a la eliminación de los gases del bióxido de carbono atmosférico mediante el proceso de fotosíntesis. En efecto, una hectárea de regadío en la Depresión central de Cataluña absorbe directamente, como media, unas treinta toneladas de bióxido de carbono, la misma cantidad que absorbe una hectárea de bosque tropical. Además, se han de considerar los efectos colaterales de la fijación del bióxido de carbono por la materia orgánica del suelo. Los suelos de regadío de Cataluña tienen un porcentaje de materia orgánica del 2-2,5%, un 1-5% superior a los suelos de los secanos. Eso quiere decir que la capacidad adicional de fijación de CO<sub>2</sub> de la materia orgánica del suelo es en total de cincuenta y seis toneladas, las cuales corresponden a cinco toneladas anua-

les si consideramos que se van dotando a lo largo de más de diez años. En resumen, la absorción de bióxido de carbono realizada por una hectárea de regadío es de cincuenta y tres toneladas métricas ( dos cosechas). Dicho de otra forma, una de las multifuncionalidades asignadas a la agricultura, y especialmente a los regadíos, es la de fijar las emisiones industriales, los vehículos de transporte o domésticos de bióxido de carbono».

«Finalmente, es de destacar que la transformación en regadío aumenta la capacidad del suelo para la absorción de purines. Los cultivos de regadío producen un aumento de biomasa de cuatro veces más que los cultivos de secano, precisando el nitrógeno para su desarrollo. En el caso de que se pudiesen obtener dos cosechas, de primavera y de verano, la capacidad de *absorción de purines llegaría a cinco veces más, especialmente en el cultivo de forraje*». (El subrayado es mío para destacar un argumento que rara vez se utiliza y que reviste una importancia extraordinaria de cara a combatir el cambio climático).

### **7. Un programa de riegos diversificado**

«La multiplicidad de situaciones obliga a elaborar un programa de riegos que tenga en cuenta la situación actual de cada zona regable y sus posibilidades de mejora. Nuestros objetivos se sitúan en primer lugar en la mejora de las zonas de regadío existentes, para ahorrar agua, con tal de que se pudiera aumentar la calidad y la productividad de las producciones, adaptándolas a las necesidades del mercado. Cataluña, globalmente, es deficitaria en materias primas agrícolas. En segundo lugar, se plantea para los próximos quince años aumentar el cultivo de regadío con una operación integrada en el territorio y en el sector económico. El objetivo es ambicioso y se encuadra dentro de un cambio profundo de las estructuras agrarias, adecuando la infraestructura territorial, introduciendo nuevos conceptos de ordenación, en lo que a concentración parcelaria se refiere, a fin de consolidar las explotaciones viables».

«En una zona del secano de calidad situada en la depresión central, su máxima de producción es de cuarenta y cinco quintales métricos de grano y treinta y cinco quintales métricos de paja y para producir ambos se evaporan cuatro mil metros cúbicos por hectárea (cuatrocientos mm) por ocho toneladas de materia seca. Una mejora del régimen hídrico de seis mil metros cúbicos por hectárea y año puede permitir la mejora de la producción en un 150% y mejorar las alternativas de las producciones».

«Una puesta en riego significa no solamente aportar agua a una finca agrícola sino, además, adecuar una estructura modelada durante muchos años para cultivos de secano y generar una nueva estructura definida por las tecnologías de aportación de agua que se quieren aplicar y que requieren unas dimensiones especialmente adaptadas».

### **8. Legislación catalana en materia de regadíos**

La **Ley de Infraestructuras Hidráulicas, Ley de La Generalitat de Cataluña de 1990**, estableció un esquema de ajuste en el cual se diferencian las actuaciones de

mejora y transformación de nuevos regadíos. Las obras serán realizadas por una empresa pública, RIEGOS DE CATALUNA, S.A. (REGSA) con una subvención del 70% del coste de las obras de transformación y un 60% para las obras de mejora. El resto es satisfecho por los usuarios<sup>5</sup>.

### III. EL PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL Y EL PLAN NACIONAL DE REGADÍOS

#### 1. Concepto y datos sobre regadíos

«El regadío —dice M. Ángel Horta— es «una conjunción de agua, suelo y planta. Es un complejo productivo que se ha generado en el paso de los años, está incorporado a las diferentes culturas del Estado y sufre una revolución agraria silenciosa».

En España, más del 29% de los regadíos supera los 200 años de antigüedad, el 36 tiene menos de 90 años, y sólo el 22% tiene menos de 20 años. Los estudios del Ministerio del Medio Ambiente y del MAPA muestran cómo 1500.000 has requieren obras de modernización y actuaciones para mejora de su operatividad»<sup>6</sup>.

#### 2. El debate sobre Trasmases y Planes

No procede. entrar a fondo en el debate político y social, además de científico, que suscitó el Trasmase del Ebro, ya que el Plan Hidrológico Nacional fue aprobado, en su día, por las Cortes Españolas, por más que se halle en vías ahora mismo de sufrir un recurso ante el Tribunal Constitucional y que el debate se llevó también entonces a la misma Comisión Europea, en ambos casos por el Gobierno autónomo de Aragón que se opuso cerradamente a dicho Plan. Ese Plan Nacional Hidrológico ha sido derogado por una Ley de 2003. Hoy día el trasvase está cancelado.

Sí que nos corresponde ocuparnos del Plan Nacional de Regadíos aprobado después del Plan Hidrológico.

#### 3. El Plan Nacional de Regadíos

El actual Plan Nacional de Regadíos se aprueba por Real-Decreto 329/2002 de 5 de abril, para el período 2000-2008, Establece que «la **ejecución de las actuaciones será compartida y coordinada entre las distintas Administraciones públicas con competencias en materia de regadíos. Esta planificación sectorial asegura la coordinación entre el MAPA y las CC.AA. que acuerdan objetivos territoriales y convienen actuaciones**». De ahí se deriva el Acuerdo Marco de Desarrollo del PNR y los Convenios específicos de colaboración, que desarrollan las especificidades de cada C.A., dentro de los criterios y pautas generales del PNR.

(5) *Livre Blanc*, cit., págs. 110-129.

(6) Ponencia de Miguel Ángel Horta Sicilia, «La Modernización de regadíos: aspectos medioambientales, económicos y legales», *II Congreso Nacional de Regantes*, diciembre 1998, Madrid.

Para la ejecución de los objetivos de modernización, ordenación y fomento de los regadíos españoles se establecen los siguientes programas de actuación:

- Consolidación y mejora de los regadíos existentes.
- Ejecución de nuevas transformaciones.
- Transformaciones de pequeñas superficies de áreas desfavorecidas en declive o en proceso de despoblamiento, ubicadas fuera de las zonas regables.
- Transformaciones de iniciativa privada.

«La creación de nuevos regadíos supone un total de 250.000 has, lo que supone un incremento anual del 1% de la superficie en España, y la consolidación y mejora supera las 1.130.000 has lo que afectaría a la tercera parte del total del regadío». Para la financiación de los diversos Programas véase la exposición que hace **J.L. Castellanos**<sup>7</sup>. Empezaremos por aludir a las tres clases de regadíos existentes en España, empezando por los riegos tradicionales, siguiendo al Libro Blanco del Agua y a Juan Valero de Palma.

#### *A) Los regadíos tradicionales*

Representan 1.075.000 has; suelen ocupar las vegas más fértiles de los ríos, las llanuras de inundación y los oasis establecidos en pequeñas huertas regadas con manantiales, utilizando aguas superficiales y sistemas de riego por gravedad. Por lo general, su gestión la realizan las Comunidades de Regantes, aunque importantes canales históricos (350.000 ha de regadío) están gestionadas aún por las Confederaciones Hidrográficas.

La estructura de las explotaciones: tienen en su mayoría menos de 2 has y la superficie de la parcela menos de 0,5 ha, lo que apunta a uno de los principales problemas de estos riegos, que es su extremo minifundismo.

Sus infraestructuras son muy deficientes en cuanto que las acequias y brazales son casi siempre de tierra. La distribución del agua se hace por turnos o por tandas, a través de una red que funciona las 24 horas del día, lo que obliga a los riegos nocturnos que los agricultores jóvenes en especial rechazan como anticuados e incómodos.

Ejemplos son los del Canal de Castilla, los del Canal de Aranjuez, las Huertas de Murcia (Junta de Hacendados, ...) y de Valencia (Tribunal de las Aguas, Real Acequia de Moncada, Acequia Real del Júcar, ...), el Canal Imperial de Aragón, etc.<sup>8</sup>.

#### *B) Los regadíos privados individuales*

Son los desarrollados por la iniciativa privada mediante concesiones administrativas de aguas públicas o mediante explotaciones de aguas privadas, tanto si utilizan

---

(7) *Ob, cit.* págs. 153 y ss.

(8) Siguiendo el **Libro Blanco del Agua y a Juan Valero de Palma**, «Financiación pública y privada del regadío y sus infraestructuras», *Ponencia al citado Symposium*, Madrid, 2000, cit. por Castellanos, loc. cit.

recursos subterráneos o superficiales, financiados por los particulares que, generalmente, se acogen a ayudas, créditos blandos y subvenciones, en general son de aspersión para evitar costes elevados de mano de obra y economizar el agua que se eleva, a veces, de 100 metros.

Ejemplos de estos regadíos son los de Castilla la Mancha, acuífero de la Mancha Occidental, la Junta Central de Regantes de la Mancha Oriental etc. Y en la Comunidad de Valencia, Murcia, Andalucía y el resto de España.

Los que se adapten en su realización a las previsiones podrán acceder a la subvención que se establece para las actuaciones en consolidación y mejora de regadíos.

### *C) Los regadíos de iniciativa pública*

En segundo lugar, aparecen éstos, realizados por iniciativa del Ministerio de Fomento, al amparo de la Ley de Auxilios de 1911 y del Decreto de 1964 (316.000 ha), por el Instituto Nacional de Colonización primero y, luego, por el **Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario**, tanto en exclusiva, como en **Planes Coordinados con el Ministerio de Obras Públicas** (992.000 ha). A ellos hay que añadir los realizados por las **CC.AA.** (95.000 ha) y los privados realizados por los particulares con el auxilio estatal (115.000 ha).

Costos de la mejora: es interesante recoger las observaciones críticas de **Valero de Palma**: «las infraestructuras se hallan en general envejecidas y deterioradas por muchos años de servicio, poseen escasos dispositivos para la regulación y el control de caudales, lo que da lugar a bajas eficiencias globales. El tamaño de las parcelas es algo mayor que en los regadíos tradicionales, pero es aun pequeño para poder ser adecuadamente tecnificadas y modernizadas según las nuevas exigencias de la agricultura. Un ejemplo típico es la zona de **las Vegas del Guadiana (Plan Badajoz)**, **el Canal Júcar-Turia**, **los Canales Cota 100 y Cota 200 en el Mijares**, etc.».

«En general —sigue diciendo **Valero de Palma**— los canales de transporte son explotados por las Confederaciones Hidrográficas y las redes de distribución por las Comunidades de Regantes... la deficitaria recaudación de las tarifas junto con una escasa disponibilidad presupuestaria, producen un deterioro progresivo de las infraestructuras, lo que conviene corregir mediante programas concretos de rehabilitación, para mantenerlas en plena utilidad. Las nuevas técnicas de regadío, de menor consumo de agua, están obligando a sustituir esas conducciones abiertas por conductos cerrados y a presión, normalmente cubiertas de tubería de diversos materiales y timbrajes.

Actualmente, se estima en cerca de 10.000 km. la longitud de las conducciones.

### *D) La mejora de infraestructuras*

Puede corregirse con la modernización en marcha, lo que procederá en el Sur del país (**Andalucía**) donde, por el contrario, la estructura de las explotaciones no presenta los déficits norteños.

La verdad es que, también en muchos casos, hay que ir a la sustitución del riego de pie por la aspersión, a pesar de que, a partir de 1973, el **IRYDA** utilizó siempre ese sistema de riego, en ocasiones con fuerte oposición de los regantes, que querían seguir como antes y así evitarse los costos de la mejora.

#### IV. REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

Este es el momento sistemático de estudiar la LRDA que no ha sido derogada y continúa prestando buenos servicios para las CC.AA. que carecen de normativa similar, como ley supletoria de las autonómicas, de aquellas obras que afectan a más de una C.A. y yo creo que inspirando las normas de aquellas que pretenden tener un Derecho propio en la materia. Su texto refundido fue aprobado por Decreto de 118/1973 de 12 de enero, modificado luego ese texto por la Ley de Modernización, de 4 de julio de 1995.

La novedad más importante es la de los artículos 2 y ss. que definen **la función social de la propiedad rústica y de la empresa agraria**, con lo cual se evidencia la influencia de las Leyes sudamericanas de Reforma agraria integral, una serie iniciada por la Ley de 1959 de la República de Venezuela, cuyo Presidente Betancourt la firmó en el histórico campo de Carabobo, siendo luego seguida por Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, países centroamericanos salvo Méjico<sup>10</sup>.

La LRDA sustancialmente regula la Adquisición, Transformación y Distribución de la Propiedad, su Régimen en las Zonas de Interés Nacional, la Concentración Parcelaria, junto con la Unidad Mínima de Cultivo y la Ordenación Rural, la Expropiación forzosa por causa de interés social, así como las declaraciones de Fincas Mejorables y la aplicación de las sanciones que procedan.

La legislación de colonización, o de reforma si se prefiere emplear este término, se basa en el principio o criterio político de transformar primero de secano en regadío y distribuir después, salvo en el caso de las **expropiaciones por interés social**, en las que no hay transformación previa sino que se expropia, con una indemnización relativamente baja, para resolver un problema social grave, localizado en algún lugar de nuestra geografía (algunos ejemplos de este tipo de expropiación lo constituyen los pueblos donde la totalidad de la tierra era de un propietario que la tenía arrendada por parcelas a los vecinos de allí, los cuales, en un momento determinado de conflicto, querían acceder a la propiedad, a cuyo efecto se operaba la previa expropiación y se adjudicaban, luego, en propiedad las parcelas correspondientes a cada arrendatario).

Pero lo que más nos interesa en este capítulo es el caso de la llamada «colonización de grandes zonas de interés nacional», a base de transformar una o varias grandes fincas de secano en regadío. Ello se lleva a cabo con arreglo al principio que distingue las *tierras exceptuadas* (por ejemplo, si ya se han puesto en regadío productivo o se trata de fincas de pequeña extensión), las *reservadas* —de mayor o menor extensión según los

---

(10) Ver sobre este asunto de la Ra *supra*, el capítulo relativo a la función social.

*hijos del propietario— y las llamadas tierras en exceso, objeto de expropiación primero y de redistribución después.*

Por lo que se refiere a la concentración parcelaria, se distingue la obligatoria que se impone por Decreto y la voluntaria, dándose el caso de que aquella no se ha aplicado nunca porque siempre hubo en el IRYDA una cola de peticionarios que voluntariamente querían la CP de sus tierras. En la CP hay una fase de investigación de la propiedad luego vienen la formación de los lotes de reemplazo y finalmente el Acta de la Reorganización de la propiedad, que se deja inscrita en el Registro de la Propiedad. La CP se ha aprovechado siempre para realizar mejoras de todas clases en los municipios correspondientes—por ejemplo, en Galicia, la gran mejora eran los caminos de acceso a la finca y a los núcleos de población, mientras no ha podido variarse sustancialmente la estructura minifundística de la región. De esa reflexión sobre la mejora integral de un Territorio, surgió la Ordenación Rural que significaba un paso más elevado.

No estará de más recordar que en España se han concentrado alrededor de 6 millones de has, por lo cual se ha podido decir que muchos municipios habrían hoy desaparecido de no haberse realizado en sus campos la CP, una mejora que tuvo por ello gran éxito entre los agricultores. Sin embargo, después decayó este entusiasmo por varias razones: las más fáciles CP se realizaron ya; en no pocos casos, se ha visto que, después de la acción concentradora, como en la tela de Penélope, se ha vuelto a parcelar o sea a destejer el tejido más moderno que se había configurado; se ha dicho asimismo que esa configuración resultaba muy cara y muy dilatada en el tiempo— diez años, a veces— por los recursos judiciales que un Estado que aspiraba a llamarse democrático reconocía a los propietarios. Sin embargo, yo creo que la modernización de los regadíos era una ocasión de oro para la reestructuración de las antiguas vegas, como se podía deducir de la fructuosa combinación a la que se acudió pasado cierto tiempo de la CP y la Colonización de una misma Zona Regable. Además la CP del regadío presenta la ventaja de hacer que salga mucho más barata la mejora del sistema de riego al racionalizar las unidades de consumo. De hecho, prácticamente en todos los pueblos aragoneses se ha solicitado esa mejora por los mismos agricultores como previa a la modernización y, como lo vamos a ver enseguida, en Navarra se hizo ello obligatorio por Ley.

No parece justificado por lo demás dedicar más atención a la expropiación por interés social y a la cuestión de las Fincas Mejorables porque se pueden dar por abandonadas ambas actuaciones administrativas,

No puedo extenderme aquí en un análisis exhaustivo de la problemática jurídica de la LRDA remitiéndome al que hace **J.L. Castellano** que abarca las referencias jurisprudenciales, y, pese a la supresión del IRYDA, señala que «el régimen de esta Ley que no ha sido derogada, por lo que sigue vigente como derecho supletorio, además pervive en la mayor parte de las CC.AA., habiendo sido sólo parcialmente modificado en algunas de ellas y por supuesto adaptados sus procedimientos a la Administración autonómica, aunque, en ocasiones, no por vía normativa sino fáctica... Las actividades expropiatorias derivadas del régimen jurídico de la LRDA llevadas a cabo por la Administración del Estado, tras el traspaso de competencias, se han des-

arrollado por las Administraciones autonómicas competentes y es numerosa la jurisprudencia existente sobre las mismas»<sup>12</sup>.

## V. MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS Y REFORMA DE ESTRUCTURAS

### 1. *El cambio de la política de estructuras*

La anterior política de estructuras basada en la **Reforma y el Desarrollo** se sustituye, a partir de la **LM, de 4 de julio de 1995, por otra de Modernización** que abarca la reforma de las estructuras productivas, pero que, a tal fin, no considera central la transformación en regadío sino la definición de la **explotación prioritaria** y una serie de acciones de fomento para agrandarla, tanto en su base superficial como en su tamaño económico; pero se dio la circunstancia de que, al poco tiempo —en 2002— se lanzó la Modernización de los regadíos españoles como una de las claves de la Modernización agraria en general, de modo que el regadío volvió al primer plano de la actualidad agraria y agroalimentaria. El desarrollo de la LM citada se ha llevado a efecto por el Real Decreto 61/2001 para la mejora y modernización de las estructuras de producción de las explotaciones agrarias, el cual contempla la mejora y modernización del regadío como no podía ser de otra manera, dada su importancia en nuestro país.

Pero fue decisiva en la materia la financiación lograda con dinero comunitario para la modernización de los regadíos, que condujo a la creación de las citadas Sociedades.

Sin embargo debo decir, de acuerdo con **Castellano**, que la modernización que nos ocupa trasciende en mucho la de la parcela, incluso, la de la explotación misma, ya que «su régimen debería presentar los objetivos y modulaciones al margen de aquellas. Estas medidas específicas destinadas a la modernización de los regadíos, deberían acompañarse con un régimen legal del uso del agua en parcela, es decir, de obligaciones del usuario final del agua»<sup>12</sup>.

### 2. *El concepto de modernización*

Veamos el concepto de modernización tal como lo concibe el ingeniero agrónomo director general de «Riegos de Navarra» **M.A. Horta**, en su ponencia antes citada: «el conjunto de actuaciones legales, financieras, constructivas y de formación que, de manera separada o conjuntamente, consigan: incrementar la eficiencia en el uso del agua, la energética, la económica, y la ambiental»

A la vista de los datos que nos ofrece, como lo hemos visto anteriormente, la realidad española, muestra la necesidad de una modernización del regadío combinada con una reforma de estructuras; justamente, esta última modernización es la que se echa en falta en el momento actual, pues las EIASAS o Sociedades públicas de infraestructuras agrarias no la llevan a cabo. Para nosotros, la acción modernizadora requere-

---

(11) Castellano, *ob., cit.*, p. 173.

(12) *Ob., cit.* p. 186.

ría ante todo una disposición con rango de Ley en la que se establecieran mas medidas solicitadas por Castellano como acabamos de verlo y, en especial, se lograra esa combinación entre modernización del regadío — incluida la organización de las Comunidades de Regantes, poniendo al día su regulación, tal como se pide por el abogado Enrech— y la reforma de estructuras agrarias de que tan necesitados estamos en ese sector productivo. En apoyo de esta tesis me bastará decir que ni siquiera algo tan preciso como que el acuerdo mayoritario de la Comunidad de Regantes obligue a todos los miembros del a misma se halla consagrado en ninguna Ley, sino que se está apoyando en el Reglamento del Dominio Hidráulico y podría asimismo invocarse que **la Ley de Arrendamientos Rústicos 49/2003 de 26 de noviembre**, vigente en este punto, dispuso por virtud de una enmienda, que yo mismo le hice en su fase de Anteproyecto, lo siguiente, en su **artículo 19: «También incumben al arrendador las obras, mejoras o inversiones que, por disposición legal o por resolución judicial o por acuerdo firme de la comunidad de regantes sobre la modernización de regadíos para el cambio del sistema de riego, hayan de realizarse sobre la finca arrendada».**

Realmente, cuesta trabajo creer que con tanto dinero como habian de manejar las EIASAS, no se le ocurriera a nadie aprovechar la ocasión para modernizar por Ley nuestras estructuras de regadío. Personalmente, puedo decir —y aprovecho esta ocasión para hacerlo— que a mí sí que se me ocurrió, pero no prevaleció en ese punto mi consejo, sino el de otros que querían facilitar, ante todo, la operación estimándola productora de rentabilidad política. Por ello hice lo que pude para resolver, por lo menos, el tema de la obligatoriedad del acuerdo modernizador, que forzosamente había de basarse en una Ley, no en un simple Reglamento por importante que fuera, como lo es, el del Dominio Hidráulico. Más adelante se volverá sobre otros aspectos de la modernización, pero creo sinceramente que debemos estudiar con carácter previo, la cuestión que enuncia el siguiente epígrafe, ya que de ello derivarán enseñanzas aplicables a la generalidad de los regadíos españoles.

## VI. LA MODERNIZACION DE REGADÍOS EN EL DERECHO AUTONÒMICO

### 1. Andalucía

Sólo cabe citar la **Ley de Reforma agraria Ley 8/1984** requiriendo el cumplimiento de la función social de la propiedad. La misma Consejería de Agricultura declaró que se abandonaba la ejecución de esa Ley para centrarse en el Desarrollo rural,

### 2. Aragón

**Por Resolución de 13 de mayo de 2002.** se aprobó el **Acuerdo Marco de Colaboración entre el MAPA y la C.A.** para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del PNR horizonte 2008, de contenido similar a los suscritos con carácter general con el resto de las CC.AA.<sup>13</sup>

En cuanto al Programa Regional de Desarrollo Rural de Aragón, fue aprobado por la Comisión por Decisión C (2000) 2657 de 13 de septiembre de 2000 considerándolo

(13) Me remito a la exposición detallada que hace al respecto **J.L. Castellano** en la ob. cit., p. 232.

de Objetivo 2, abarcando todo el territorio regional salvo algunos distritos de Zaragoza capital,

El **Gobierno de Aragón** ha elaborado, pues, todos los programas necesarios para su participación en todas las medidas de desarrollo rural comunitario previstas en el **Rto. 1257/99: Programa de la Iniciativa Comunitaria Leader . Programa de Desarrollo Rural, de Medidas de Acompañamiento y Programa de Mejora de las Estructuras de Producción**<sup>14</sup>.

En toda nuestra geografía es importante, cada día más, el desarrollo regional que se propicia desde Bruselas y si se quiere un argumento citaríamos aquí el caso —muy bien novelado por Llamazares— de 100 pueblos desaparecidos en zonas de orografía accidentada, en una provincia como la de Huesca, donde no podía de ninguna manera abrirse una estación de esquí, como aquellas que han salvado al Pirineo central oscense, las de **Candanchú, el Formigal, Panticosa, Astún o Cerler**, ni tampoco practicarse el regadío, mientras que ahí están flamantes los 300 pueblos creados en toda España —y concretamente los de la parte baja de esa provincia, por el **Instituto Nacional de Colonización primero y luego por el IRYDA**—, de modo que podemos afirmar categóricamente que las transformaciones realizadas sirvieron, mucho más que cualquier otra acción, al objetivo que el artículo 4 del Rto. señala con estas palabras: «mantenimiento de un tejido social viable en las zonas rurales», así como «al desarrollo de las actividades económicas y a la creación de puestos de trabajo con objeto de garantizar una mejor explotación del potencial intrínseco actual», sin olvidar que también alude a algo que el regadío produce evidentemente: «la mejora de las condiciones de trabajo y de vida» o la de contribuir a la «eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres y el fomento de iguales oportunidades para ambos mediante el apoyo a proyectos cuya iniciativa y ejecución corra a cargo de mujeres», pues es más que sabido que uno de los grandes efectos del regadío es la instalación **in situ** de industrias de transformación de los productos agrarios, en las que participa la mujer ocupando la mayoría de los nuevos puestos de trabajo que se crean, con lo que eso significa para su independencia económica y, por tanto, para su dignificación; España ocupa, según la **OCDE**, el segundo último puesto en la zona de los países desarrollados, sólo aventajada por Japón, en cuanto al porcentaje de participación laboral de la mujer, muy lejos del porcentaje medio que es del 55%.

### 3. Asturias

La **Ley 4/1989, de 21 de julio, llamada de Ordenación agraria y desarrollo rural** se propone mejorar la estructura de las explotaciones agrarias, muy afectadas como es arto sabido por el cáncer del minifundio.

### 4. Baleares

Hay que acudir a la **Compilación del Derecho civil de Baleares** aprobada por Ley de 19 de abril de 19621 y reformada nuevamente por el Decreto Legislativo 79/1990

---

(14) De nuevo me remito a la obra que vengo siguiendo para esta exposición de **J.L. Castellano**, p. 226.

de 6 de septiembre. Por lo que se refiere a la modificación y transformación de la estructura agraria, Carlos J. Maluquer de Motes y Bernet, cita la Ley 6/1997, de 8 de julio sobre suelo rústico<sup>15</sup>.

Es un tipo de norma característico de los territorios españoles con fuerte componente turístico que tratan así de proteger el suelo de la contaminación para hacer más grato el ambiente, igual que atienden al paisaje por la misma razón, pero no se ocupan para nada del regadío, cuyo problema fundamental en esas islas es la escasez de agua de lluvia, por lo que adquiere un valor especial la reutilización de las aguas urbanas; siendo Presidente del IRYDA tuve la satisfacción de hacer la primera manifestación en España de esa reutilización de las aguas de Palma de Mallorca en el Prat de San Jordi, lo que según mis noticias fue positivo, ya que tales aguas son más eficaces que las normales en el riego de alfalfas, por ejemplo, pero está prohibido utilizarlas para todo lo que no sea alimento del ganado, es decir que no sirve como agua de boca, en evitación de enfermedades o contagios, tal como sucede también en Israel, donde esa clase de recurso tiene una gran importancia, ya que se reutilizan las aguas de una gran ciudad como Tel Aviv para reforzar la conducción que baja del lago Tiberiades hasta el desierto del Negeb.

De ahí deriva que en las Islas se debe optimizar la depuración de aguas residuales.

De todos modos, el Plan de Choque de Modernización de Regadíos contempla una decena de actuaciones en las Islas y ello fue objeto de debate en el XI Congreso Nacional de Comunidades de Regantes celebrado en Palma de Mallorca en el mes de mayo de 2006. José Luis Forteza, responsable de su organización, declaraba a «Agro-negocios» (18-V-006) que los temas importantes del Congreso y, por lo tanto, de la agricultura balear son el régimen económico y financiero del agua en la legislación española y comunitaria, la reutilización de aguas en el regadío y la explotación sostenible de los acuíferos con la participación de los usuarios. Una respuesta a esa problemática, que revistió verdadera altura científica, la dio el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Valencia Juan Martín Queralt, publicada en ese número del semanal citado.

## 5. Cantabria

Cuenta esta CA. con una nueva e importante **Ley de Modernización y Desarrollo, Ley 4/2000, de 13 de noviembre**. Con un **Preámbulo** muy interesante, cuya lectura será muy útil a quien quiera conocer esta disposición que sigue la pauta general pero hay en ella una novedad que se refiere a las fincas marginales: según lo dispone el **artículo 38, bajo el epígrafe «Concentración por explotaciones agrarias», su párrafo tercero «Una vez fijadas las Bases de la concentración por explotaciones —solicitada por más del 50% de los titulares de explotación de la zona, con la autorización de los propietarios de las fincas, y siempre que la superficie perteneciente a estos últi-**

---

(15) En el vol. Editado por la Scola Galega de Administraciónes Públicas, con el título *Derecho agrario autonómico*, Santiago de Compostela, 2003, p. 155.

mos supere el 50% de la zona de concentración solicitada— los propietarios de fincas marginales, inferiores a la unidad tipo de aprovechamiento, deberán optar por asociarse para alcanzar dicha unidad tipo de aprovechamiento o vender sus fincas, pudiendo iniciarse, en caso de no optar, el correspondiente procedimiento de expropiación. El ejercicio de este derecho de opción quedará contemplado en el correspondiente reglamento de la presente Ley». Habiendo hecho yo averiguaciones sobre el particular, se me ha informado por el Abogado Asesor de **ASAJA** en la **C.A.** que no se ha aplicado nunca este precepto, lo cual demuestra que es casi invencible el individualismo de nuestros agricultores o propietarios que tienen una parcela marginal, pero en esas tierras del **Norte**, debido a su interés turístico vacacional, están siempre a la espera del urbanita que quiere hacerse un chalet de segunda residencia.

### *6. Castilla la Mancha*

La Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la Explotación Agraria y del Desarrollo rural sigue en buena parte los criterios de la LRDA, con algunas novedades como la de ser bastante más rigurosa en materia de unidades mínimas de cultivo y aludir a la declaración de zona de interés regional junto a la de interés nacional. El procedimiento de CP se regula por el Decreto 215/2001 de 18 de diciembre, poniendo algún énfasis en las concentraciones de carácter privado que, por cierto, no han logrado, que yo sepa, éxitos apreciables en ninguna C.A.

### *7. Castilla León*

Las CC.AA. han aprobado normas en desarrollo del Real Decreto 613/2001, de 8 de junio, para la mejora y modernización de las estructuras de producción. Esta C.A. cuenta con el Decreto 171/1998 que regula las ayudas en ese sentido.

Es de importancia la Ley 14/1990, de 28 de noviembre de Concentración Parcelaria, que contempla una serie de «Procedimientos especiales», como el de la C. abreviada, la de Comunidades de Bienes, de Zonas ya concentradas, la que se hace por Convenio y por Contrata, y la de Realización compartida. Interesante es la regulación del Fondo de Tierras en los artículos 100 a 102 el cual se nutre de las fincas que se vendan voluntariamente, de las fincas de propietarios desconocidos, de las adquiridas por expropiación forzosa, de cualesquiera otra adquiridas por los medios previstos en Derecho y también por los derechos de arrendamiento derivados de la legislación comunitaria sobre jubilaciones anticipadas, así como de aquellas arrendamiento que puedan adjudicarse a la C.A. según la Ley de Arrendamientos Rústicos.

### *8. Cataluña*

Además de lo ya dicho, gracias al Llivre Blanc, conviene añadir que el Decreto legislativo 3/2002, de 4 de noviembre, aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña (TRAC) y sustituye a la Ley de 7 de julio de 1911, estableciendo un régimen de obras propio. La legislación en general nos ofrece algunos modelos específicos de la C.A. para diferenciarse al máximo de los estatales.

## 9. Extremadura

El Decreto 1/2004, de 27 de enero estableció un sistema de ayudas a las Comunidades de Regantes para la mejora y modernización de los regadíos, pero la disposición de verdadera importancia es la Ley 8/1992 de 26 de noviembre, la modernización y mejora de las estructuras de las tierras de regadío con el fin de aumentar, dentro de unos límites, las dimensiones de aquellas que, en la actualidad, no cuentan con superficie suficiente e impedir las divisiones de propiedad que generen parcelas de superficie inferior al umbral de rentabilidad. Esta Ley sigue en su espíritu a la LM y su filosofía de salvar a las explotaciones insuficientes, pero tiene la novedad de considerar indivisible la unidad de la explotación familiar a la que atribuye, en principio, una extensión de 40 has de regadío; es, pues, la única Ley autonómica que ha venido a restaurar aquella Ley de 1962 llamada de «explotaciones familiares indivisibles», que se aprobó pero no fue efectiva porque no llegaron a fijarse cuáles eran las superficies aplicables en cada comarca o zona, o sea, que ocurrió aquí lo mismo que en Italia donde el precepto del Código civil que inventó realmente la U.M.C. no se ha aplicado nunca. Esto no sucede por casualidad, sino porque hay muchos intereses en contra de la indivisibilidad legal que se oponen a este tipo de normas con gran fuerza, como es el caso de los notarios y registradores de la propiedad; y los mismos agricultores lo ven con preocupación, porque el que tiene dos hijos y les quiere dejar lo mismo por herencia, se encuentra con que el notario le dice que su finca tal es indivisible y resulta que aquella voluntad no puede realizarse en la práctica, lo cual es una contrariedad. A pesar de ser yo notario, estimo que ha sido positivo que se regulase en España la unidad mínima de cultivo indivisible, pues no cabe duda de que se han acrecentado las razones para esa prohibición que conducía a la atomización de la tierra, sin tener en cuenta lo que ya dijo un hipotecarista tan ilustre como D. Jerónimo González: «la tierra es sagrada, el agricultor es un santo, pero la atomización de la propiedad es el gran mal de nuestro campo debido al individualismo y al egoísmo». Yo estoy seguro de que los notarios y registradores actuales no estarán en contra de una normativa progresista, de inspiración francesa, pues en ese país rige perfectamente una prohibición semejante, a diferencia de lo que hemos visto ocurre en Italia.

Hoy día, todo agricultor que se precie es consciente de que la división de las fincas debe tener un límite para poderlas mecanizar y cultivar con las técnicas modernas, incluidas las de riego. La mejor prueba de ello es que se estima ya que suman tres millones de has las fincas abandonadas en España debido fundamentalmente a su pequeñez.

Por todo ello, del mismo modo que sigo el sistema navarro en algunos extremos y el de **Castilla León** en otros, yo recomiendo el sistema extremeño como modelo de indivisibilidad, así como recomiendo la definición de las explotaciones marginales que hace esa Ley y toda su regulación en este punto, a seguir en todos los regadíos españoles y, al efecto, uno en anexo a este trabajo las normas correspondientes de esa meritoria Ley extremeña y de aquella otra que en su día no tuvo acogida en la práctica.

## 10. Galicia

En Galicia, durante el mandato de **Manuel Fraga Iribarne**, se realizó el **Libro Galicia 2010**, que se ocupa de la Agricultura<sup>16</sup>, donde se hace un análisis perfecto de la situación en la materia de esa C.A. bien conocida por su radical minifundismo, producto de su historia y de la fecundidad de las madres gallegas, así como de lo accidentado del terreno, haciéndose una interesante comparación por el relator **Emilio Rial Pais** entre **Galicia y Bretaña**, el cual empieza por afirmar que la elevación del terreno condiciona su viabilidad para los cultivos, ya que a mayor altura mayores son los riesgos meteorológicos (p. 407). El tamaño medio de las explotaciones en 1995 era de 5 has, mientras el relativo a **España** era de 19,9; aunque seguramente aquella baja cifra habrá mejorado por la difusión del arrendamiento posterior a la LM de ese año, la situación es de extrema gravedad. Es interesante la **Conclusión 6** a que llega, con muy buen sentido a mi juicio, el citado relator (*en la p. 434*): «para erradicar el minifundio gallego debe legislarse sobre tierras abandonadas e incentivar la concentración de las mismas a través de la CP o de otras fórmulas. Esta política debería acompañarse de un Banco de Tierras que garantizara la explotación de todas aquellas CP que no se trabjen mediante arrendamientos u otro tipo de acuerdo con los agricultores que las hagan productivas».

## 11. Islas Canarias

Las reflexiones que hace en el cit. vol. «**Derecho Agrario Autónomico**» la agrarista canaria **María Elvira Alfonso Rodríguez**<sup>17</sup>, nos permiten comprender el **Derecho de Aguas de las Islas Canarias**; las aguas son fundamentalmente privadas y no públicas y están totalmente desligadas de la propiedad de la tierra. Si la desalación se aplicase al regadío allí tendríamos quizá aguas públicas o privadas obtenidas por concesión. De ahí que las **Islas** hayan reclamado siempre y obtenido un régimen especial para las aguas.

## 12. Madrid

La verdad es que en esta C.A. no hay nada especial sobre regadíos como no sean las observaciones de Quevedo u algún otro escritor clásico sobre el escaso caudal de río Manzanares, viniendo a decir que sus escasas aguas provienen de la orina de los dioses. Esta C.A. destaca por su interesante legislación medioambiental. En su trabajo sobre el Derecho agrario de Madrid, Juan Sánchez Jerez recordaba su contribución personal a la Operación Jovellanos y al libro que se editó con ese título<sup>18</sup>, pero al escribir sobre el Derecho agrario de la C.A. madrileña, lo cita para decir que el sector agroalimentario español padece unas deficiencias estructurales importantes a las que se debe poner freno si se pretende explotar las potencialidades que ofrece el marco de

---

(16) En las págs. 398-436.

(17) P. 171.

(18) Ed. Del Consejo Superior del Notariado «Concentración de Explotaciones, que puede seguir interesando a los agraristas preocupados por esta temática.

liberalización con el que nos vamos a enfrentar y cita algunas disposiciones madrileñas, ninguna de las cuales se refiere directamente al menos al regadío sino a la protección de los consumidores, el medio ambiente y la calidad. La agricultura de los alrededores de Madrid —véase el slogan «Madrid también es campo»— se puede calificar como agricultura periurbana, que se caracteriza por producciones de frutas y hortalizas, de aves, cerdos, pavos, etc., siempre de alto valor añadido, las cuales recurren al calificativo de «biológicos» para atraer a los compradores, procediendo en muchos casos de invernaderos o pequeños regadíos del río Jarama, por ejemplo, del que nada dijeron los poetas irónicos antes citados, pero que tampoco es caudaloso ni mucho menos<sup>19-20</sup>.

### 13. Murcia

Esta C.A. suscitó en el citado Congreso la importante aportación del Catedrático de Derecho civil J.A. Corbacho Gómez sobre ciertos contratos agrarios propios de la huerta de Murcia y sobre esa curiosa institución consuetudinaria de los Hombres Buenos que ya quisiéramos tener en todas las demás CC.AA. Ese ilustre agrarista murciano, que al escribir estas líneas es Rector Magnífico de la Universidad de esa Capital, cita el artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 13/1999, de 14 de mayo que dice: «se reconoce el carácter de Tribunal consuetudinario y tradicional al denominado Consejo de Hombres Buenos de Murcia». De esta forma —dice el autor citado— se equipara ese Consejo al Tribunal de las Aguas de Valencia del que se ocupa el apartado 3 del citado artículo 19. Por su parte, el artículo 8 del Estatuto de Autonomía de la Región dispone que se prestará especial atención al derecho consuetudinario de la región con especial referencia a los Tribunales consuetudinarios y tradicionales en materia de aguas y protegerá y fomentará las peculiaridades culturales, así como el acervo de costumbres y tradiciones populares de la misma, respetando en todo caso las variantes comarcales y locales

Cabe plantearse, pues, qué es el Consejo de Hombres Buenos y qué función tiene encomendada para que la Ley Orgánica del Poder Judicial le haya dado cabida, pero para ello hay que empezar por referirse a las Ordenanzas de la Huerta de Murcia.

Como explica García Montes<sup>21</sup>, Murcia fue el primer territorio conquistado por el Infante Alfonso X, con la colaboración del Rey Jaime 1 de Aragón, conquistador de Valencia. Tal hecho produjo una repoblación y entre 1243 y 1273 se produjeron hasta cinco repartimientos. Las infraestructuras hidráulicas heredadas de los árabes quedaron en manos de los propietarios de las tierras regadas, asumiendo éstos el mantenimiento de la red de acequias, las de embalse y canales de desagüe de los sobrantes del río. De esta época datan preceptos consuetudinarios que regulan la forma de

(19) Me remito, una vez más, al libro coordinado por **Domingo Bello y Alberto Ballarín** *Derecho agrario autonómico*, donde se recoge ese trabajo del ilustre agrarista no hace mucho tiempo fallecido, que fue **Juan Sánchez Jerez**, especializado en temas de CP, p. 671 y ss.

(20) En ese mismo volumen hallaremos un estudio interesante relativo a los regadíos valencianos, en la Comunicación presentada al Congreso por **Francisca Ramón Fernández**, p. 863.

(21) «Ordenanzas y Costumbres de la Huerta de Murcia», en *Derechos Civiles de España*, V, 2ª parte, pág. 2.796 y ss.

distribución de las aguas, a las que se suma la actividad real manifestada a través de privilegios concedidos por Alfonso X, entre los que cabe destacar el dado al Concejo de Murcia el 23 de enero de 1277, por el que atribuía al Municipio la facultad de distribución y conservación de las aguas. Ruiz-Funes<sup>22</sup> resalta la actividad ordenancista de este Concejo que, con autorización real, viene a desarrollar casuísticamente el derecho consuetudinario o el privilegiado y que se refleja en actas o capitulares de las sesiones concejiles. A lo largo del siglo XIV, la actividad se recogería en un libro llamado Libro del Agua que son las primeras Ordenanzas de la Huerta de Murcia. Las pragmáticas de la Reina Doña Juana de 1505 y la del Rey Carlos V de 1523 aconsejaban al Municipio murciano recopilar en un volumen tales ordenanzas...en definitiva era un jurado de riegos que empezó reuniéndose en la puerta de la iglesia de Santa Catalina y fue luego recogido y adaptado a la Ley de Aguas de 1985, ahora lo está en los artículos 123 a 137 del Capítulo XI de las Ordenanzas<sup>23</sup>.

#### 14. Navarra

En el libro de **Derecho Agrario Autonómico** que vengo citando, fue el profesor de la **Universidad Pública de Navarra J.F. Alenza García** el que aportó una Ponencia sobre «El Derecho agrario foral navarro: cuatro elementos para un desarrollo sostenible»<sup>24</sup>.

Ese autor, profesor de Derecho Administrativo, se refiere al Desarrollo rural, analizando, en primer término, el Programa de Desarrollo Rural de Navarra, aprobado el 27 de diciembre de 1999 para el período 2000-2006, aprobado por la UE el 14 de septiembre de 2000. Los ejes de este Desarrollo son cinco y no cuatro como ahora sucede: Mejora de la eficacia de las explotaciones —Industrias agroalimentarias— Infraestructuras (CP) —medidas de acompañamiento (forestación de tierras agrarias, cese anticipado en la actividad agraria—, indemnización compensatoria y medidas ambientales).

Además, aunque no se diga, el Programa de Desarrollo Rural de Navarra se incluye, en el Marco del Desarrollo Rural las acciones del Plan Nacional de Regadíos que se aplican en Navarra. Me interesa señalar que entre las «infraestructuras agrarias figuran la CP, que permite llevar a cabo una reordenación territorial básica».

La transformación en regadío con el fin de controlar adecuadamente el agua como factor relevante de la producción agraria.

La modernización de regadíos existentes, para permitir «un uso racional del agua mediante el empleo de nuevas técnicas de riego»

Todas estas medidas se practicasen en suelo no urbanizable.

---

(22) *Estudios sobre instituciones jurídicas medievales de Murcia y su Reino*, 1987, págs. 434 y ss

(23) Además de esa aportación de Funes, citaré la de Julia M. Hernández Neira, *El Derecho Agrario Autonómico murciano* (vol. cit., 733 y ss.), donde se alude a un Anteproyecto de Ley en el que se contenía un Plan General de Desarrollo Rural que comprendía unas actuaciones en regadíos, a fin de continuar la obra de modernización y consolidación a base de convenios con la Administración del Estado.

(24) Vol. cit. págs. 189 y ss.

Las medidas de apoyo:

- a) El fomento de explotaciones viables.
- b) El Fondo de Tierras.
- c) Las Sociedades agrarias que tendrán, que mantenerse al menos durante quince años, han de tener como objeto principal la actividad agraria y la explotación en común de los terrenos que aporten los propietarios que, independientemente del tamaño de sus fincas, se den de baja en el Registro de Explotaciones Agrarias de Navarra. En todo caso, las Sociedades así constituidas se consideraran a efectos de la CP, como un titular único.

Las ayudas para su constitución se establecerán en función de la superficie aportada, el valor de la misma y el número de propietarios que se den de baja en el Registro de Explotaciones. Las sociedades se formalizarán en escritura pública, deberá suscribirse un compromiso sobre su mantenimiento durante 15 años, y los órganos decisorios deberán tener mayoría de representación de agricultores a título principal.

Las medidas de protección:

- a) La unidad mínima de cultivo.
- b) Distinguiendo la de secano y la de regadío, y, dentro de éste, el regadío por gravedad y el por aspersión o goteo.
- c) Hay un régimen sancionador.

No nos es posible descender al detalle como el autor lo hace describiendo con todo detalle el procedimiento de la CP.

**Las dos Leyes forales navarras que nos interesan de un modo especial, son la 18/1994 de 9 de diciembre y la 1/2002 de reforma de las infraestructuras agrarias.** La primera tiene interés puesto que, aparte de definir la UMC igual que la LM 19/95 (artículo 7), define **la superficie básica de explotación como aquella capaz de sostener una explotación viable (artículos 8 a 13)**. Obsérvese que no dice familiar viable, lo que no deja de ser significativo. Lo más interesante es que sus titulares no pueden desintegrar esas explotaciones, en lo que se aproxima al sistema francés que no sólo atiende a la división de fincas sino a ese otro aspecto de la cuestión. Así, según el artículo 13 de la Ley navarra que comentamos, **«la transmisión de bienes inmuebles afectos a una explotación con superficie básica de explotación antes de pasar quince años de su constitución y al margen de lo dispuesto en el artículo anterior, será nula de pleno derecho»**. En cambio, se podrá autorizar la transmisión íntegra de la explotación si se halla objetivamente justificada por razones de edad, ejercicios de derechos legalmente reconocidos u otros suficientes a juicio del órgano competente en materia de concentración parcelaria (artículo 12. in fine).

Las principales innovaciones de la segunda Ley se refieren primero a la creación de un «régimen de unidades mínimas de cultivo más exigente y riguroso» y, en segundo lugar, se crea el **Fondo de Tierras**, lo que constituye algo importante para la reconversión y, en tercer lugar, se simplifica al máximo el procedimiento de CP (ver **Exposición de Motivos**).

### 15. País Vasco

En el País Vasco 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, si bien no tiene gran interés por cuanto sólo le preocupa la cuestión competencial.

### 16. Valencia

La Ley 8/2002, de 5 de diciembre de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana es una disposición muy importante que trata en general del desarrollo agrario y que contiene normas de mucho interés para la modernización del regadío.

En esa Ley hallamos una gran preocupación por integrar los conceptos de modernización del regadío y de la reforma estructural, ya que padece esa C.A. en alto grado el mal del minifundismo, alimentado por el fenómeno de la agricultura a tiempo parcial.

Observamos en esa Ley cómo se quiere utilizar también, siguiendo el ejemplo de Navarra, a la CP como eje básico de la reforma, cómo se trata de eliminar las explotaciones marginales, igual que en Extremadura, cómo se configura aparte de la **Unidad Mínima de Cultivo** lo que se llama **Unidad de Trabajo**, cómo se pretende la **Concentración de Explotaciones** mediante medidas de fomento que yo me temo sean insuficientes para convencer a los agricultores, aunque sea muy razonable la medida que propugna que es dar prioridad a la Concentración de explotaciones por asociación respecto de la CP clásica. Se contempla la figura de la **Unidad de Explotación** que se expresará en un múltiplo de la superficie cultivada por cada unidad de trabajo agrario, lo cual se determinará reglamentariamente por zonas, facilitando al máximo las adquisiciones de tierras por parte de tales Unidades; se fomentará la creación de **Cooperativas, de SATs** o de otras sociedades con personalidad jurídica.

A la **Unidad de Explotación** se le exige que se mantenga por 10 años como mínimo desde la concesión de las ayudas, que durante estos 10 años la **Unidad de Explotación** sea propietaria de las fincas agrupadas o titular de otro derecho real que le faculte para la explotación (con lo que se excluye el arrendamiento que en nuestro ordenamiento ya sabemos que no se considera derecho real), que el domicilio esté en la **Comunidad valenciana**, que en el caso de que tome la forma de **Sociedad Anónima**, las acciones sean nominativas<sup>25</sup>.

---

(25) Esa importante **Ley valenciana** muy aprovechable para lo que podríamos llamar la solución final del minifundismo en España, ha sido estudiada en profundidad por la ilustre agrarista de esa C.A. **María de los Desamparados Llombart**, en su **Ponencia al Congreso de Derecho Agrario de 2003**. Quisiera señalar al lector que aparte de las citas concretas que vengo realizando de agraristas autonómicos, debo remitirle al tratamiento general que hace **J.L. Castellano** en su obra repetidamente citada sobre el régimen jurídico de los regadíos en España, donde desciende al detalle mucho más de lo que yo he podido hacer en este trabajo.

## VII. REGADÍOS DEL FUTURO Y REESTRUCTURACIÓN DE LA PROPIEDAD

El Anteproyecto de 1993 defendía, en 1993, incrementar las transformaciones en regadío en 600.000 ha como máximo en 20 años, pero esa cifra se ha reducido algo en el nuevo PNR, respecto del cual me remito<sup>26</sup> a la obra de un especialista, el cual distingue:

### *A) Regadíos en ejecución (terminación)*

Entre los cuales se consideran aquellos con parte de obras ya realizadas y pendientes de su terminación, y los regadíos potenciales (enteramente nuevos) que son todos aquellos que alguna vez se ha planteado la posibilidad de realizarlos por alguna Administración Pública.

En el trabajo citado de Valero de Palma puede verse la tabla por CC.AA. de las superficies regables, regadas y pendientes de transformación; refiriéndonos solamente a los totales resultan: 578.000 ha regables, 132.749 de superficie regada; 96.683 de superficie a transformar y 348.659 de superficie pendiente de transformación.

### *B) Zonas a transformar en regadío por razones sociales*

Su transformación en regadío tiene un interés claramente social, al mantener, o elevar, las rentas de determinados sectores rurales de manera que se asegure la permanencia de sus poblaciones en su entorno tradicional.

Se ha previsto transformar por este concepto un total de 106.835 ha al horizonte 2008.

### *C) Los regadíos del futuro*

El PNR prevé la puesta en riego de 228.518 ha de nuevas superficies, lo que parece razonable como se nos ocurre comentar en esta parte del trabajo de Valero de Palma. Si dividimos esa cifra por 8 años nos da un ritmo realista de 25.000 ha anuales.

En cuanto a la superficie a mejorar se cita a veces globalmente la cifra de 1.200.000 ha, pero el MAPA, según Valero de Palma, la sitúa en 1.129.320 ha infradotadas de agua, lo que deberá corregirse por un programa desligado del PNR.

### *D) La reestructuración de la propiedad en los regadíos*

Valero de Palma exige, como lo hemos hecho repetidamente nosotros, que «la reestructuración de la propiedad mediante las correspondientes acciones de CP, siempre que éstas sean precisas, con el fin de alcanzar superficies en las que, a pesar de su nueva dimensión —que por lo general seguirá siendo insuficiente—, sea posible la aplicación de algunas técnicas modernas de riego, una cierta mecanización de los equipos, etc.».

(26) Valero de Palma (ob. cit., p. 11).

En segundo lugar, alude el autor a la peculiar orografía española, caracterizada por la escasez de llanuras y el predominio de terrenos movidos e incluso montañosos, que físicamente impiden la configuración de parcelas de dimensiones susceptibles de la adecuada mecanización tanto en riegos como en laboreo o en cualquier clase de cultivo.

### *E) La mejora del regadío, prioridad absoluta*

Según el mismo autor, «la mejora de los regadíos actuales debe ser una prioridad absoluta de cualquier política hidráulica», y agrega que «ello requerirá una inversión superior a los 220.000 millones de pesetas y conseguirá un ahorro de 2.000 Hm cúbicose/año con una inversión media de 180 pts./metro ahorrado»<sup>27</sup>

Por nuestra parte, sólo nos restaría apostillar que, si se consiguiera poner en marcha la concentración por fusión de explotaciones, el ahorro económico sería grande y también el del tiempo a emplear para la modernización, pues, de no llevarse a cabo la concentración, como ahora ocurre, los técnicos opinan que el tiempo preciso se duplica. En general podríamos decir que el cultivo del minifundio supone un gasto energético y económico mayor.

Estudiados los regadíos futuros y su coste económico cabe pasar, siguiendo al autor a la financiación de las obras hidráulicas para regadío.

## **VIII. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA DEL REGADÍO Y SUS INFRAESTRUCTURAS**

### *1. Los comienzos de la política de riegos*

Benigno Blanco y Angel Rodríguez, citados por Valero de Palma, señalan que en la primera mitad del siglos XIX se estuvo en la creencia de que debe ser el Estado, en el ejercicio de una tarea de promoción social y económica, el que de modo directo debe llevar a cabo la realización principal de las obras de riego. Esta creencia se consolida y afianza más tarde de modo efectivo en la etapa moderada que vive el país, de 1843 a 1868. Es la época en la que se promulga la Ley de 24 de julio de 1865, que destina 100 millones de reales a fomentar los regadíos y se elabora y promulga la Ley de Aguas de 1866.

### *2. La Ley de Obras Hidráulicas de 1911*

La Ley de 7 de julio de 1911, sobre construcciones hidráulicas para riegos, defensa y encauzamiento. Esta Ley sigue vigente en la actualidad y ha aportado al patrimonio hidráulico español numerosas obras muy difíciles de financiar de forma individualizada por los Presupuestos Generales del Estado o por los particulares individualmente. El Estado, además de redactar los proyectos y estudios complementarios, dispone de tres procedimientos de ejecución de la obra hidráulica:

---

(27) P. 15 de su obra citada que empieza a tratar esta temática en p. 11 con el texto que casi literalmente hemos seguido).

Por el Estado auxiliado por localidades interesadas, en el que los propietarios aportan el 50% si bien sólo satisfacen el 10% pues el 40 puede ser anticipado por el Estado a un interés anual del 1,5% a devolver en 25 años, a partir de uno a cinco años de la fecha de terminación de la obra.

Por empresas o sociedades con auxilio del Estado, para transformaciones de regadío debiendo acreditar los solicitantes la representación de los propietarios de la mitad, al menos, de la zona regable. La subvención alcanza el 50% pero las ayudas parecen inferiores a las del apartado a) puesto que el préstamo del Estado es del 25% al interés del 2,5. «Esta modalidad, dice Valero de Palma, ha tenido una escasa aplicación y, por tanto, muy poca trascendencia»<sup>28</sup>.

Quizá podamos pensar que la causa era la menor financiación y las dificultades que presenta siempre poner de acuerdo a la mitad de los propietarios de la zona; en aquella época no se valoraba tanto como ahora la actuación asociativa, de modo que hoy día deben invertirse los términos y financiar con más generosidad a quienes por haber constituido una sociedad abaratan la modernización al permitir la instalación de un pívot cada 100 ha.

c) Obras ejecutadas por cuenta exclusiva del Estado; también en este caso se buscaba la colaboración financiera de los particulares interesados.

### 3. El ejemplo del pantano de Alarcón

Este importante pantano se financió íntegramente por los agricultores y las «eléctricas» al 50% y este tipo de financiación viene a coincidir con la propugnada de la Ley 13/1996, si bien ahora el artículo 173 de ésta habla del Contrato de Concesión de Construcción y Explotación de Obras Hidráulicas.

### 4. La legislación posterior de obras hidráulicas con destino a riegos

**A) El Real Decreto de 5 de marzo de 1926** crea la Confederación Hidrográfica del Ebro que buscaba la cooperación ciudadana en las obras (financiación y desarrollo) «porque no debía ser función exclusiva del Estado su ejecución y desarrollo».

Quizá sea éste el lugar para aludir al sistema francés moderno de las «Agencias del Agua», que se configuran como Establecimientos públicos que aportan consejos técnicos a los agricultores e industriales, así como a los representantes populares elegidos.

Su acción se estructura sobre cuatro ejes:

- La gestión del recurso.
- La lucha contra la polución.
- Preservar los medios acuáticos.

(28) Ob. cit., p. 17.

— Hacer el seguimiento de la calidad de las aguas continentales y litorales financieramente autónomas, las Agencias se reparten los 6 grandes cuencas que abarcan el conjunto del territorio nacional: Adour-Garonne, Artois-Picardía, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Mediterráneo-Corse y Seine-Normandíe.

Prestan una atención especial a la polución en relación con el agua; agricultores y ganaderos tienen gran necesidad de agua, pero los desechos de los animales y los abonos son grandes polucionantes para las capas freáticas; algunas medidas simples pueden reducir las tasas de polución y, además, realizar economías.

En materia de ganadería, la polución está ante todo ligada a la industrialización que lleva consigo una fuerte concentración de materias orgánicas y de «azote» de amoníaco arrojado por los animales. Se anima a aquellos a evitar todo vertido directo sobre el ambiente, lo que supone trabajos especiales realizados en las explotaciones, gracias a un sistema de ayudas y de cargas.

En cuanto a la polución difusa de las capas, se debe en materia de cultivo a las prácticas inconvenientes y a la utilización de abonos azotes que provocan una subida regular del contenido en nitratos en las capas subterráneas (de 1 a 2 mg/1 por año, mientras que la concentración máxima admisible es de 50 mg; las Agencias del Agua recomiendan, para luchar contra la polución difusa, una fertilización razonable, o sea el empleo en dosis apropiadas de los abonos.

**B) El sistema definido en la Ley del 11 fue desarrollado y modificado por varios Decretos surgidos al amparo de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 26 de diciembre de 1958.**

**C) La ley de 7 de enero de 1915 de riegos del Alto Aragón.**

Con agua de los ríos Gállego, Cinca, Sotón, Aztón y Guatizalema se prevé regar en toda la extensión necesaria de Sobrarbe, Somontano y Monegros. Su artículo 6 establece que los gastos se pagarían del presupuesto del ministerio de Fomento

**D) El sistema de la Ley de 1911** fue perfeccionado por varios Decretos de convalidación de tasas (el 133/1960, y los 134 y 135 del mismo año) surgidos al amparo de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales

**E) La Ley sobre Colonización y Distribución de la Propiedad de las Zonas Regables de 21 de abril de 1949.**

Impulsó, en las décadas siguientes, la transformación de secano en regadío a través de actuaciones conjuntas entre los Ministerios de Obras Públicas y Agricultura. Se llegó al Texto Refundido de 1973 que establece ayudas del 100% para las obras de interés general, 40% para las de interés común y un préstamo del 60% reintegrable en 5 años y, por último, para las obras de interés agrícola privado (red en parcela), una subvención del 30%, más un anticipo del otro 70% sin interés a devolver en 20 años. Al actualizar los reintegros, el resultado práctico era de un retorno al Estado casi inexistente, dice Valero de Palma<sup>29</sup>.

---

(29) Ob. cit., p. 21.

Consideramos de gran interés subrayar en este punto que el sistema español de otorgar al propietario situado en la zona regable, una «reserva de tierra» irrigada, sometiendo el «exceso» de tierras poseídas por él en la zona que superen los límites marcados a la expropiación, se corresponde con el sistema norteamericano, según lo demuestra el trabajo de investigación llevado a cabo por el que fuera presidente del Instituto Nacional de Colonización Ángel Martínez Borque, publicado bajo el título de «La colonización de los regadíos del Oeste de los Estados Unidos»<sup>30</sup>.

Quien fue Abogado del Estado del Ministerio de Agricultura Jaime Montero y García de Valdivia proclamó en 1962 que la colonización, «combinando los esfuerzos privados y oficiales en esa obra importante de mejora de las tierras y de honda transformación social, venía a resolver una parte muy importante de la Reforma Agraria»<sup>31</sup>.

Estas posiciones coincidían con la observación de E. Malefaquis, España es tan seca que la mera puesta en riego es obra de reforma agraria, y no cabe duda de que fueron muy fructíferas para el país esas obras de puesta en riego; a partir de 1974, como también se ha dicho, dejaron de instalarse nuevos colonos para dedicar las tierras a la ampliación de las explotaciones insuficientes que había en la zona; dado que la finalidad de agrandamiento no ha hecho desde entonces sino aumentar de importancia, se considera de interés subrayar que la transformación en regadío es una medida oportuna, y de las que más para alcanzar tal finalidad y así lo confirma la Ley Foral navarra 18/1994 de 9 de diciembre, de REFORMA DE LAS INFRAESTRUCTURAS, luego sustituida por la Ley 1/2002 del mismo nombre, la cual, en sus artículos 62 a 70, que integran el Capítulo VIII, viene a continuar el mismo sistema aunque sea de modo distinto, en cuanto dispone que no se transformen en regadío las fincas de un solo propietario mayores del doble de la superficie básica de explotación establecida para la zona, salvo que ello resulte indispensable, en cuyo caso se le expropiará lo que exceda por su valor en secano y la superficie así obtenida se destinará a agrandar explotaciones insuficientes o, en su defecto, a aumentar los bienes comunales de la Entidad local correspondiente (artículos 62 a 64).

#### **F) La ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto.**

Esta norma mostró en su aplicación una preferencia hacia la intervención pública en lo relativo a las obras de regadío y a las grandes infraestructuras, en general, mientras que el resto de aprovechamientos hidráulicos, salvando algunas excepciones, han seguido confiados a la acción preferente del sector privado<sup>32</sup>.

#### **G) El Real Decreto 678/ 1993, de 7 de mayo, MAPA.**

Se podrán acoger a este R.D. las obras para la racionalización y mejora de las redes de riego, avenamiento e instalaciones anejas de los regadíos tradicionales cuya titularidad ostente una Comunidad de Regantes.

(30) Madrid, colección Estudios, 1962.

(31) Conferencia publicada en la colección Estudios, Madrid, 1962 bajo el título «Un proceso legislativo interesante Desde la transformación en regadío como empresa capitalista hasta su implantación como un deber social», p. 8.

(32) Citado por Valero de Palma, ob. cit. p.22.

Resultaría de gran interés que se contemplara la compatibilidad de la subvención prevista — del 40%— con otras del Ministerio del Medio Ambiente o de las CC.AA.<sup>33</sup>.

#### **H) El Real Decreto-Ley 6/1995.**

Mereció mayor atención de la opinión pública por su gravedad e importancia, si bien añade el mismo Valero de Palma que es posible que sea inconstitucional.

### **IX. CRÍTICA DE LA MODERNIZACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE REGADÍOS**

Por su importancia extraordinaria traemos a este lugar las críticas no demasiado alejadas en el tiempo (mes de junio de 2003) hechas con pleno conocimiento de causa por los expertos de la «Comunidad General de Riegos del alto Aragón», Comunidad que está desarrollando en la provincia de Huesca una meritoria labor para lograr la modernización de sus regadíos como puede medirse por la cifra de 70.000 has de tierras cuyos dueños, en las respectivas Comunidades de Regantes que las agrupan, han solicitado inicialmente la modernización, entendida, sobre todo, como cambio del sistema de riego antiguo, de a pie por inundación, por el moderno de aspersión o goteo.

La población activa en el Sector agrario en las zonas del interior de España se reduce paulatinamente, sin que las ayudas comunitarias sean un freno significativo. Lo cierto es que está aumentando el número de agricultores a tiempo parcial y que el regadío juega un importante papel para vertebrar el territorio y especialmente el medioambiente. La consolidación del regadío consistente en el paso de riego de pie al de presión, con el consiguiente cambio de estructuras agrarias, reduciendo mano de obra y favoreciendo la mecanización y automatización es necesaria, pero las perspectivas de la PAC son desalentadoras de seguir adelante el desacoplamiento tal y como está previsto. Ahora bien, en vista de lo logrado en las negociaciones finales, en julio 2003, parece que podemos seguir esperanzados.

De todos modos, el documento de la Comunidad General, cuyas observaciones se contienen en el artículo «Modernización de regadíos, un empeño colectivo»<sup>34</sup>; tal artículo advierte sobre las reticencias a la modernización de aquellos propietarios que por razón de los aprovechamientos forestales (choperas, por ejemplo) o por no ser ATP carecen de ayudas comunitarias y no pueden acogerse al Real Decreto 613, dados los elevados gastos que conlleva la modernización.

El desacoplamiento puede desanimar a hacer inversiones, cuando parece primarse al agricultor improductivo y se crean a la Comunidad dificultades en la gestión de cobro, pues ya no puede aplicarse en tales casos de abandono de la producción la amenaza de la «prohibición del uso del agua» a los morosos. Debe admitirse la vía de compensación con los derechos a las ayudas de la P.A.C. de forma automática, tan

---

(33) Valero de Palma, ob. cit., p. 22.

(34) Publicado en la Revista «Riegos del Alto Aragón», Boletín Informativo, n. 14, septiembre de 2003, págs. 4 y ss.; por publicarse sin firma, revela que expone el pensamiento de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón

pronto como se presente a la Administración pagadora una certificación de descubierto (similar a lo que se permite a las deshidratadoras). O bien podría darse a la certificación de la Comunidad valor ejecutivo. En este sentido práctico van las propuestas del abogado Enrech participante en las Jornadas de Huesca del día 28 de noviembre de 2006.

El cambio de sistema de riego supone la adaptación del riego de las parcelas, lo que se convierte en un callejón sin salida para muchas explotaciones si no cuentan con financiación complementaria adecuada. La problemática del desacoplamiento y de la financiación de la cobertura de las parcelas debe resolverse de inmediato, pues, de otro modo, puede resultar frenada la modernización y consolidación de buena parte del regadío.

Llegados a este punto debemos subrayar lo siguiente: la conclusión que se deduce del Documento de la Comunidad de Regantes del Alto Aragón, es la de que no puede seguir realizándose la obra de modernización sin una normativa, a nivel no ya de Decreto sino de Ley, dados los problemas a resolver. Y yo añadiría que, en el desarrollo legislativo de las ideas del Libro Blanco que se ha llevado a cabo por los equipos correspondientes, no se ha abordado esa normativa porque nos ha faltado el impulso que deberíamos haber recibido del MAPA, el cual parece hasta ahora decidido a llevar adelante la modernización sin legislar nada en la materia, lo que puede verse como un contrasentido. Algo se ha hecho ya en el proyecto de Reforma de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pero no basta ni mucho menos. Por esta razón damos en este apartado las ideas básicas a recoger en ese proyecto de Ley.

Una de las grandes cuestiones a resolver es la de la propiedad de las obras financiadas por las SEIASAS que corresponde a éstas y no a las Comunidades de Regantes, las cuales deberán afrontar el cobro de los morosos como ya se ha dicho, la conservación de esas obras etc., etc. La solución propugnada por aquel documento es la de la copropiedad.

Hay un problema fundamental que es el de la mayoría que, en el seno de cada Comunidad, se estime necesaria para adoptar el Acuerdo de Modernización de tan graves consecuencias para los usuarios, pues, en la inmensa mayoría de los casos, tal Acuerdo llevará consigo el cambio de sistema de riego a pie por el de presión o riego a la demanda. Es cierto que el nuevo artículo 201-8 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico ha supuesto un avance, y aún ha sido más importante la solución indirecta representada por el nuevo artículo 29 antes examinado, pero seguimos sin saber si aquella mayoría ha de ser simple o cualificada. Además, este tema de la extensión a todos los regantes de los acuerdos mayoritarios debería ser resuelto por la Ley y no por un simple Decreto, aunque se trate de un Real Decreto emanado por el Gobierno de la Nación.

Otro asunto es el de la CP, para el que, en el anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario preparado por el Grupo de Trabajo correspondiente, se copia el sistema navarro de la concentración abreviada, igual que se copia lo relativo al impacto ambiental. Además, hay que tratar de los efectos jurídicos de ese Acuerdo en orden, incluso, a la reforma de las estructuras productivas.

Hay una observación muy importante en el Documento de la Comunidad General, que es la siguiente: al igual que en los Planes Coordinados de Obras en Zonas de Interés Nacional, los Acuerdos y planes de Modernización, deberían contener una normativa relativa a la explotación, un «plan de aprovechamiento», quizá debería hacerse lo mismo con las obras de la SEIASA, porque los Estatutos de las Comunidades obligan sólo a los usuarios del agua, mas no a los propietarios de fincas de secano lindantes con los cauces. Las servidumbres sobre distancias de las plantaciones, de paso, etc. deben proponerse a lo largo de los cauces, sin embargo todo ello se desconoce porque la modernización no se recupera más que de la financiación.

Debiera legislarse que se puedan imponer obligaciones de hacer y actuar en ejecución subsidiaria aun cuando las infraestructuras no sean de su dominio.

En el aspecto financiero hay algunas cuestiones que preocupan. En el Ebro se recibe del FEOGA-orientación un 17% de subvención, pero el presupuesto de ejecución material de un proyecto se encarece un 38% (16% IVA; 16% de gastos generales y 6% de beneficio industrial). A ello habrá que añadir un 3% anual de tarifa de explotación. Obedeciendo la inversión a la iniciativa pública (Plan Nacional de Regadíos) parecen exagerados dichos costes, especialmente porque las Comunidades son sujeto final obligado a soportar el IVA, sin posibilidad de recuperación.

Debe procurarse un IVA reducido y unos menores costes de beneficio industrial y de gastos generales (no puede contemplarse la ejecución de proyectos como negocio lucrativo). No siendo las obras propiedad de la Comunidad, sino de SEIASA, difícilmente puede considerarse el coste como una inversión amortizable por los usuarios en sus contabilidades, como si de maquinaria agrícola se tratase, por lo cual resulta que, de arbitrarse la fórmula legal para ello, se habría eliminado un fuerte obstáculo para la modernización.

No obstante, debiera matizarse que la Comunidad de Regantes financia, durante la ejecución de las obras, un 33%, por lo que debería tener reconocida su copropiedad, lo que, sin duda, reforzaría su papel en la gestión de las obras cuando opte por ejercerla directamente.

Para financiar el 33% las Comunidades deben contratar un aval y concertar un préstamo con entidades financieras. Problema adicional es el de la «segunda garantía» que puede ofrecerse a los bancos, siendo así que la propiedad de las obras es de SEIASA. Admiten éstos la responsabilidad mancomunada de los usuarios y no solidaria, de forma que si alguien no paga no se vea agravada la cuota de participación de los demás, pero la gestión de cobro ha de hacerla la Comunidad, incluso en vía de apremio o por los mecanismos reconocidos en la Ley de Aguas. La cuestión tampoco es sencilla porque la deuda contraída en puridad no lo es con la Comunidad, sino con los bancos.

En cuanto al déficit de suministro eléctrico es un problema general. Hay dos cuestiones muy concretas, teniendo en cuenta que el agua es de dominio público hidráulico; la primera es la de las líneas de transporte y, la segunda, la consideración de los recibos por suministro como un gasto comunitario de carácter general. Tales líneas de transporte, en opinión de la Comunidad General del Alto Aragón, deberían enmar-

carse y financiarse en los planes de Electrificación Rural. El coste energético, por otra parte, debería ser un coste general de la Comunidad. No puede admitirse que, por mayoría de votos, se decida que el coste energético sea considerado como un coste parcial a cargo de sus usuarios directos.

Habría que empezar por reconocer que existen cuatro cuestiones que rebasan el ámbito de una Comunidad General, puesto que las soluciones las demanda la sociedad a la que afectan con carácter general; estas cuatro cuestiones son las siguientes: correcto equipamiento de las parcelas, aplicación de régimen de IVA reducido, mejora de la red de electrificación rural y financiación adecuada a la consideración legal de las balsas de regulación —que mejoran todo el sistema, es decir, al conjunto de los usuarios y a la sociedad en general— por lo que estas balsas en concreto deberían tener ayudas complementarias a las del FEOGA-O, máxime cuando su consideración como «grandes presas», presenta unos costes añadidos en materia de seguridad y gestión.

## X. LA SITUACIÓN ALMERIENSE EN MATERIA DE REGADÍOS DE INVERNADERO<sup>35</sup>

En una rápida perspectiva sobre la evolución de estos últimos años, la importancia agrícola almeriense no ha dejado de crecer, tanto por la superficie invernada, que ha seguido sobre todo un modelo de explotación familiar agraria —desde el impulso que generó la actuación del INC y de IRYDA—, como por los rendimientos por hectárea con invernadero, con producciones de hortalizas de primor dirigidas tanto al interior como a la exportación. En el interior es de interés destacar que los españoles han consumido en 2002 2,63 millones de toneladas de hortalizas. Se ha modificado el paisaje de las zonas aptas para el invernadero, y éste ha servido de modelo de desarrollo económico para la agricultura, exportable a países con las características adecuadas, tanto por la incorporación de técnicas adecuadas para la moderna estructura invernada como para la producción hortícola, en unión de adecuados canales de comercialización.

En materia técnica se extiende el sistema de riego por goteo, se utilizan semillas híbridas, se aumenta el número porcentual de invernaderos con cultivos hidropónicos que reducen la dependencia del suelo, se perfeccionan sistemas de fertirrigación, etc., con lo que aumenta la producción por unidad de superficie y la propia calidad de lo producido, y permite al agricultor acompasar su oferta a las épocas adecuadas de demanda, en mejores condiciones de precios, y teniendo en cuenta también los riesgos climáticos de la competencia naturalmente; el mayor coste productivo se compensa con el aumento de la producción, para que el modelo sea rentable. Pero esta rentabilidad depende de la adecuada comercialización, sobre todo frente a la competencia holandesa. La comercialización almeriense ha tenido en cuenta una doble posibilidad. La comercialización en origen o en destino, pero siempre interesando que el valor aña-

---

(35) Según Nota informativa que me facilita José Damián Téllez de Peralta, autor de una magnífica monografía, que fue su tesis doctoral, sobre el invernadero almeriense: «Una perspectiva actual de la situación almeriense».

dido no escape de Almería, y que se reciba información de los distintos mercados sobre las necesidades y costumbres de los mismos para atender esa demanda con la oferta oportuna en cada caso. De ahí que en esta evolución se haya podido crecer en producción en los últimos 25 años en tasas medias superiores al 10% anual y en las exportaciones incluso al 65% de media anual. Nunca tan poca superficie exportó tanto. El sistema de comercialización es diverso. El agricultor puede vender en origen, sistema en alhóndigas, que actualmente son centros de comercialización en forma de SA, y en donde concurren oferta y demanda en sistema de pujas a la baja, porque al ser la hortaliza perecedera, debe venderse al terminar la jornada, teniendo en cuenta que en Almería se está comercializando todo el año, y al agricultor le interesa poder comprobar día a día la subasta, las operaciones de pesaje, carga y descarga, manipulación, envasado, etc., y en donde el agricultor corre con los gastos de transporte al mercado, servicios dispensados por éste, que luego descuenta la comisión de la alhóndiga, y que por ser comisión de garantía asegura al productor el cobro inmediato de su género, en verdadera actividad mercantil. El agricultor conoce el precio y cobra sin esperar al destino final. Los compradores son sobre todo exportadores de productos en fresco y mayoristas de mercados en destino. En Almería existe Ecohal, como agrupación empresarial que integra en la práctica la totalidad de comercializadoras en origen de hortalizas de primor, con 16 alhóndigas, más 3 de Málaga y 9 de Granada. Seis de ellas se sitúan entre las 25 empresas hortofrutícolas más importantes de España. El otro sistema en origen, las lonjas, se da en el resto del país, y se diferencia de la alhóndiga en la forma de fijación de precio, no por subasta, sino por análisis de oferta y demanda para fijar una cotización en origen. El sistema de Cooperativa puede reportar mayor valor añadido pero el agricultor no cobra inmediatamente como en la alhóndiga, sino que cobra al vender en destino. La Cooperativa se encarga del proceso de comercialización aunque en algunos casos recibe el producto y lo vende al mayorista. El sistema de venta directa del agricultor de invernadero no se da. Pero todo este crecimiento genera también desequilibrios. Unas veces por aumento demográfico incontrolado en la costa, con despoblamiento del interior, lo que unido al paralelo desarrollo y necesidades turísticas propicia que solamente el 20% de la población resida en el interior. Hay un proceso inmigratorio evidente lo que es de extrañar en zona agrícola, tradicionalmente de signo inverso. Al mismo tiempo la necesidad de agua se acrecienta, para que el desarrollo económico ni se paralice ni se deteriore, y en donde las soluciones técnicas, voluntades políticas, y Planes hidrológicos fundamentales, bien con trasvases de caudales de otras cuencas, bien con implantación de plantas desalinizadoras, por ósmosis inversas u otras técnicas adecuadas, que permitan el mantenimiento de costes adecuados al desarrollo. Para ello hace falta también una ordenación del medio rural. En mi libro «El invernadero almeriense, aspectos jurídicos y socioeconómicos de un milagro verde», edición que está agotada, me referí a que el concepto de empresa agraria se podía asemejar entre nosotros más al de taller productivo que al de pura explotación agraria tradicional, pero se requería una infraestructura en caminos, canalizaciones de riegos, con redes adecuadas, contadores de consumo, electrificaciones canalizaciones de ramblas, control de fertilizantes y pesticidas, recogidas de basuras agrarias, tanto por restos de cosechas como de plásticos y otros utillajes inservibles, para que una adecuada sanidad e higiene domine esta técnica productiva, ya que las plagas obligan a tratamientos químicos costosos en términos no sólo ecológicos. Porque ello favo-

rece también la instalación de polígonos industriales auxiliares en las adecuadas condiciones para la preservación del medio ambiente. Es importante destacar estos factores que limitan el progreso, porque la adecuada higiene y urbanización rural mantiene y repone recursos humanos y de servicios, y la adecuada normativa técnica de producción hortícola de primor, porque ya no es la cantidad lo que interesa sino la calidad. Es la única salida a la competencia de terceros. Son de interés las recientes orientaciones y Planes sobre Agricultura ecológica y Producción integrada, ya que la mayoría de estas producciones se destinan a la exportación, y es necesario asegurar la calidad, la seguridad alimentaria, la confianza del consumidor y el respeto al medio ambiente. Planes que deberán atender a la producción, consumo, certificación, investigación, formación y subvenciones. En este punto y más concretamente, es necesario ontrolar la producción hortícola del campo almeriense, que el Colegio Oficial de nuestros Ingenieros Técnicos Agrícolas tiene entre sus preocupaciones, y que llegan a las siguientes conclusiones, que yo digo son aplicables, con adaptaciones, a los regadíos en general:

1.— Elaboración de una norma de calidad para producción hortícola de primor. al entender que ninguna de las existentes es adecuada a la buena práctica agrícola, incluso inaplicables, si bien el aspecto de manipulación y comercialización se cubre por las normas UNE-EN-ISO 000.

2.— Establecimiento de un sistema de producción y comercialización que garantice la gestión de titulados universitarios que asesoren en las debidas condiciones para mejor servicio de los consumidores y comercializadores. Yo añadiría que incluso con técnicos no sólo de la rama agrícola, sino titulados universitarios en Medio Ambiente, por la global perspectiva que hay que tener en este ámbito. (El nuevo Rto. 1782 tan citado a lo largo de esta obra ha previsto que se establezca pronto el sistema de asesoría de los agricultores).

3.— Establecimiento de sistemas de certificación independiente bajo control de instituciones imparciales. como pueden ser estos Colegios Oficiales, que también pueden arbitrar posibles discordias entre productores y consumidores.

4.— Que el coste de este sistema real independiente y fiable de esta verificación se asumiese por los productores, comercializadores y consumidores, agentes implicados todos ellos, para garantizar la adecuada calidad del primor, que producido fuera de su época normal, garantice que no son producidos o forzados anómalamente con iluminación o calefacción, sino con utilización de fuentes naturales como la acumulación de radiación solar, no contaminante, con buenas prácticas agrícolas, con conocimientos técnicos, a fin de que las cosechas obtenidas sean adecuadas desde una perspectiva organoléptica, medioambiental y económica. Junto a estas tendencias que pueden mejorar la producción y comercialización de las hortalizas de primor invernales cabe aún aumentar y perfeccionar las ayuda para la instalación y modernización de invernaderos a jóvenes agricultores, capacitados, para rejuvenecimiento y reforma de sus estructuras, para el reconocimiento de denominaciones de origen que ganan en calidad y prestigio, como actualmente ocurre con el tomate almeriense «Raf», o con el establecimiento del posible tanteo y retracto de explotaciones agrarias que superen el limitante retracto de colindantes del Código civil, así como el estudio de algunos aspectos hereditarios y legitimarios que tengan en cuenta la realidad de la

explotación agraria familiar en invernadero para evitar una división a todas luces antieconómica y muchas veces injusta (Almería, 17 de mayo de 2003).

Yo creo que estas peticiones de nuestro amigo el ilustre agrarista citado van en la misma línea argumental del presente libro, por lo que puedo decir que se hallan asumidas plenamente.

## **XI. OBSERVACIONES FINALES SOBRE UNA POSIBLE REFORMA DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO**

Las críticas del regadío hechas por Sumpsi subieron de tono y se apoyaron en una más amplia investigación agronómica en el libro «Economía y Política de Gestión del Agua en la Agricultura»<sup>36</sup>. No nos corresponde responder en ese nivel de las investigaciones agronómicas a tales críticas, según las cuales la modernización del regadío en España o la misma puesta en riego habría zonas en las que no sería rentable ni aconsejable, pero sí que podemos objetar que ellos no valoran el efecto del cambio de estructuras inherente a la modernización según se ha venido sosteniendo en el presente trabajo y, por lo tanto, no tienen en cuenta el ahorro considerable que tal cambio puede producir tanto en la cantidad de agua de riego necesaria y en su calidad, como en la mano de obra y en la energía precisas para el cultivo, por lo tanto, en contaminación. Por supuesto no podían prever lo que se nos viene encima con el cambio climático, el cual va a cambiar los planteamientos agrarios y agroalimentarios nacionales, comunitarios y mundiales.

A la hora de establecer las Conclusiones del estudio se dice: «de las investigaciones realizadas en este libro se deduce la existencia de claros conflictos entre los posibles objetivos de una política de gestión del agua de riego. Así las medidas que más favorecen la consecución del objetivo ahorro del agua son las que más perjudican al sector agrario infligiéndole grandes pérdidas de renta. Las medidas que permiten una mayor recuperación de costes, también producen fuertes pérdidas de renta agraria. A su vez los sistemas de tarifas que más incentivan el ahorro de agua no son siempre los que tienen mayor capacidad recaudatoria. Por consiguiente, la elección de la posible combinación de políticas a seguir no sólo dependerá de las características de la comunidad de regantes, sino también de la función de utilidad social, y por tanto de las ponderaciones que dicha función asigne a los distintos objetivos» (p. 324).

Será bueno tener en cuenta cuanto se expone en esa obra pero no surgen de ella, a nuestro modo de ver las cosas, objeciones decisivas contra la modernización si es que ésta se aprovecha para rehacer las estructuras de regadío que son quizá, en este momento, por no haberse sometido, por regla general, a la corrección de la CP, las más minifundistas del país, y, en consecuencia, las que más necesitadas se hallan de una reforma en profundidad, ni tampoco valen las objeciones dichas contra la puesta en riego, si se lleva a cabo, como desde los primeros años 70 se está haciendo, para agrandar las explotaciones insuficientes.

---

(36) Publicado por el mismo J.M. Sumpsi y por A. Garrido, M. Blanco, C. Varela y E. Iglesias, dentro de las Publicaciones del MAPA, en 1998).

En la crítica que se le ha hecho modernamente a la LRDA está clara la demanda de su derogación y abandono de su sistema de Grandes Zonas Regables con reserva de tierras para los propietarios y tierras en exceso para expropiar. En nuestra opinión sería preciso concretar y distinguir varias hipótesis para hacer una propuesta como esa. Un sistema que se halla en pie desde los años 40 y que no ha sido derogado por los diversos partidos políticos que desde entonces han ocupado el poder bien merece cierto respeto<sup>37</sup>.

Si se puede aplicar en alguna parte el sistema navarro de beneficiar tan sólo a los pequeños y medianos propietarios ello sería una buena solución, o sea, la de los regadíos sociales que se hacen sin buscar rentabilidad sino sólo fijar la población en el campo, dándole la ventaja evidente del regadío. Este parece ser el sistema que se va a seguir en el caso del pantano oscense de Biscarrués, suponiendo que se realice lo que no está a la hora de escribir estas líneas nada claro.

Ahora bien, pueden existir situaciones en las que haya grandes superficies, dominadas por un pantano y un canal, como puede ocurrir en el canal de Navarra o en otras grandes obras previstas en el Plan Nacional de Regadíos y puede, pues, surgir la situación prevista por la Ley navarra de infraestructuras de regadío, de modo que no quepa reservar la transformación a los pequeños sino que inevitablemente tengan que entrar los grandes, ¿qué hacer entonces? Sinceramente, pensamos que no se ha inventado otro sistema más justo y racional que el de la LRDA para las Grandes Zonas. En esos casos será aplicable la LRDA, aunque sea con algún perfeccionamiento técnico de no gran importancia.

Pero se nos dirá que las leyes actuales están propiciando el sistema de obras por concesión y, por lo tanto, parece que los críticos de la LRDA son partidarios de esas concesiones que podrían desembocar en que las aguas y las obras sirvieran sólo a los concesionarios: esto no sería justo ni «social».

La propuesta que hacemos para el futuro sería la siguiente: el sistema de concesión debidamente regulado podría servir para la creación de grandes complejos agroindustriales, a base de conceder la obra a una empresa industrial que se comprometiera a la instalación de una gran fábrica central, integrando a todos los agricultores de la zona, pues entonces se daría el requisito que el Derecho comunitario exige para conceder ayudas a la transformación y comercialización, a saber, que ello beneficie directamente a los agricultores. Por supuesto, el ideal sería que esa empresa transformadora fuera la cooperativa que encuadrara a los productores de la comarca.

Se haría en esos casos un concurso para la adjudicación en el que constaría esa preferencia a favor de las cooperativas preferencia que, en España, resulta amparada por la Constitución (artículo 129,2).

Detallando bien las condiciones a cumplir para gozar de la concesión de tierra, este sistema podría ser útil y convertirse en un camino importante de modernización.

Creemos que el sistema de concesión se puede aplicar en el sentido de la FS de la propiedad, tal como ésta se proclama en el artículo 33 de la Constitución, desarrollado

---

(37) Quiero señalar que en la reforma agraria italiana de 1950 se le reservaba al propietario un tercio de la tierra expropiada.

por los preceptos ya citados en el Capítulo I de este LB de la LRDA, en los que se ordena que se ha de lograr una distribución adecuada de la propiedad y una serie de explotaciones rentables como consecuencia de las grandes obras de transformación en regadío. Si se lleva a cabo un complemento agroindustrial se puede considerar que ello aumenta la renta de los agricultores integrados lo que equivale a una mayor productividad.

Otra consideración resta por hacer: en las adjudicaciones históricas del INC, primero no se tuvo en cuenta esa idea de los complejos agroindustriales, como tampoco la de la integración agroganadera; ésta sería la ocasión para corregirlo, con un mínimo de vacas de leche que garanticen la rentabilidad de una extensión mínima de regadío, lográndose un agrandamiento vertical o indirecto de las unidades productivas por los mayores ingresos del adjudicatario, atendiendo, cuando ello fuera posible por la disponibilidad de nuevas tierras irrigadas, la eventual adjudicación de otras superficies transformadas a fin de completar las explotaciones de la zona, como se ha venido haciendo, desde que se optó por este método en lugar de asignar los nuevos lotes a nuevos colonos, a veces venidos de lejos.

Tal sistema se ha revelado exitoso en la práctica, hasta el punto de que pueblos rurales antiguos como Albalatillo o Almuniente, ambos en la provincia de Huesca, se han mantenido poblados gracias a tales adjudicaciones que permitieron ampliar las pequeñas superficies de regadío que los vecinos tenían en las «huertas» viejas o tradicionales. En el caso de Albalatillo se tomó como referencia la extensión de 10 has y se garantizó que todos los agricultores pequeños obtuvieran esa superficie de buen regadío donde se consiguen magníficas cosechas de maíz o de alfalfa.

Después de todo lo dicho, se comprende que estemos a favor de una revisión razonable de la LRDA que, para cumplir las previsiones del artículo 3 del Código civil la adapte a las circunstancias económicas y sociales del momento.

## CONCLUSIÓN FINAL

El Libro Blanco catalán apuesta decididamente por el regadío. También este trabajo nuestro lo hace.

Aquí tenemos el ejemplo de dos CC.AA. de las más modernas y vigorosas de España, que son Navarra y Cataluña que están apostando por el regadío sin reservas, pero es que además, a la vista de lo que está ya significando el cambio climático, estamos convencidos de la verdad de la frase lapidaria— que yo hago mía— de J. Lamo de Espinosa, antes citada: «la agricultura del futuro será de regadío o no será».

Y, situados entre esas dos CC.AA., los agricultores de Aragón, y no sólo ellos, sino los que aman al campo y está preocupados por su futuro, agricultores que tanta voluntad de transformar sus secanos manifestaron a lo largo de su historia, y que, efectivamente, han demostrado que saben convertir los desiertos en vergeles nos preguntamos ¿por qué hemos abandonado nuestra tradicional pasión por el regadío que sintieron intensamente los tres grandes hombres de la historia de España, tres aragoneses ilustres: Lucas Mallada, Joaquín Costa y Lorenzo Pardo?, ¿qué hace Aragón en esta materia?, ¿qué porvenir espera a sus agricultores? ...

**ANEXO 1**  
**EL XI CONGRESO NACIONAL DE COMUNIDADES DE REGANTES**  
**CELEBRADO EN PALMA DE MALLORCA LOS DÍAS 15-18 DE AGOSTO**  
**DE 2006**

El Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, que se celebra cada cuatro años, es un momento de reflexión y debate sobre aquellos temas de interés para el regadío estatal. En esta ocasión se articuló en torno a tres ponencias que versaban sobre la utilización de aguas subterráneas, la reutilización planificada del agua para regadío y el régimen económico y financiero del agua en la legislación española y comunitaria.

Riegos del Alto Aragón participó con tres enmiendas presentadas a esta última ponencia, régimen económico y financiero, de la cual se ostentaba la secretaría. Las conclusiones de las tres ponencias, van a servir como aportaciones del colectivo regante ante las diferentes instancias ante las futuras modificaciones de la Ley de Aguas, así como en la transposición de la Directiva Marco de Aguas.

Dado su interés creemos oportuno difundir las conclusiones de la Ponencia «El régimen económico y financiero del agua en la legislación española y comunitaria», las cuales se transcriben a continuación.

**Primera:** El Régimen Económico-Financiero de la Ley de Aguas vigente se adapta plenamente a la Directiva Marco de Aguas pues sigue el principio de recuperación de costes y se aplica a los usuarios beneficiarios de las obras realizadas por la Administración.

Se recomienda a FENACORE la realización de un estudio comparativo de la aplicación del principio de recuperación de costes en los países miembros

La configuración del Canon de Regulación y de la Tarifa de Utilización del Agua como prestaciones patrimoniales de carácter público no impositivas resulta ineludible por aplicación del principio de recuperación de costes. Conforme a las modernas políticas de fiscalidad ambiental, los impuestos se reservan a supuesto de hecho en los que la intervención administrativa se presenta de manera difusa. En el canon y la tarifa el objeto de gravamen está constituido por el beneficio de ciertas obras financiadas por el Estado. En este caso, la tasa, la contribución especial o la prestación patrimonial de carácter público delimitan con mayor claridad los destinatarios del gravamen y aseguran, en colectivos que tradicionalmente han asumido su pago, la pacífica satisfacción de aquéllos.

Los Organismos de Cuenca al aplicar el régimen económico previsto en la Ley de Aguas deben respetar el principio consagrado constitucionalmente de capacidad económica, fundamento de legitimación y justificación de todas las figuras tributarias.

Dicho principio se ve hoy en día, gravemente vulnerado por la creación de nuevos impuestos ecológicos, como el que pretenden implantar algunas administraciones autonómicas.

**Segunda:** El artículo 114.6 de la Ley de Aguas introduce, de acuerdo con la Directiva Marco de Aguas, un incentivo para el menor consumo mediante una reducción de hasta el 50% del importe del canon o la tarifa a satisfacer y una penalización del mayor consumo mediante un incremento de hasta el 100% del canon.

El Estado debe potenciar todavía más el ahorro de agua mediante políticas que faciliten la modernización de regadíos estableciendo incentivos económicos en las Comunidades de Regantes modernizadas que cumplan los objetivos de la planificación hidrológica.

**Tercera:** El Régimen Económico-Financiero del Agua debe permitir y garantizar el acceso al agua y su distribución equitativa en el conjunto del regadío español, sin poner en riesgo su competitividad y la seguridad jurídica de sus inversiones.

**Cuarta:** Los embalses son imprescindibles para garantizar, entre otros, los caudales mínimos o ecológicos.

## ANEXO 2 EXPLORACIONES FAMILIARES INVISIBLES

### *1. La Ley 12/1962 de 14 de abril de Explotaciones Familiares Indivisibles*

*Procede una referencia a la misma, ya que en ella se pretendía superar el criterio parcelario para instaurar el de la explotación tal como ahora lo vamos a propugnar.*

*En su artículo 1,1 se declaraba indivisible «la superficie mínima que corresponde a una explotación familiar dentro de cada zona. Dicha superficie será la que, teniendo en cuenta los diversos cultivos y rendimientos, permita un nivel de vida decoroso a una familia laboral tipo, que cuente con dos unidades de trabajo y que cultive directa y personalmente». En el artículo 2 se especificaba que «las fincas rústicas de extensión inferior al doble de la mínima señalada, conforme al artículo anterior, para la explotación familiar, constituyen unidades agrarias esencialmente indivisibles a todos los efectos legales». Después de establecer algunas excepciones lógicas: segregación para agrupar, división para crear unidades superiores, constitución de huertos familiares y solares, se declaraba indivisible el uso o aprovechamiento, salvo autorización del Servicio de Concentración parcelaria (artículo 3). La infracción de la Ley se castigaba con la expropiación posible dentro del plazo de 3 años y con la nulidad del negocio de división (artículos 5-7).*

### *2. El criterio comunitario de la explotación viable*

Podemos observar hasta qué punto la legislación francesa está armonizada con la comunitaria (aunque sería más exacto decirlo al revés) pues el criterio de la **explotación viable** ya hemos visto que es el utilizado por el Rto. 1257 y debemos subrayar que la **ley española de Ordenación rural de 1968** hacía ya referencia a la **explotación**

**viable** como objetivo de la política agraria de estructuras; este criterio de la explotación y no otro será el que nosotros tendremos en cuenta.

### *3. Aplicación ahora de ese criterio por la ley extremeña de estructuras*

Conviene subrayar que, efectivamente, tal criterio está acogido por nuestro Derecho autonómico en la Ley extremeña 8/1992 de 26 de noviembre para la modernización y mejora de las estructuras de las tierras de regadío,

El artículo 8,3 dispone lo siguiente: «Se establece el tamaño de la explotación agraria de regadío con rentabilidad familiar mínima, dentro de la clase primera mediante la aplicación de la siguiente fórmula: tamaño igual a 3.5 veces el salario mínimo interprofesional dividido por la producción final agraria neta por ha».

Artículo 9. No podrán beneficiarse de las ayudas contempladas en la presente ley aquellas explotaciones cuya superficie supere en más de dos veces y media la definida en el precepto anterior.

Art. 10. Cuando con motivo de una transmisión por actos inter vivos, una explotación de superficie inferior a la definida como de rentabilidad familiar mínima en el artículo 8, pase a superar dicha dimensión, las ayudas se limitarán a la superficie de rentabilidad mínima aumentada en un 10 por ciento de la misma.

Art. 11. Se define como explotación marginal y no le será de aplicación lo previsto en esta Ley, aquella a cuyo titular le reconoce la legislación vigente el derecho a la percepción del subsidio de desempleo.

Art. 12. Podrán obtener las ayudas previstas en esta Ley los agricultores a título principal integrados en una explotación comunitaria de la tierra, para lo que deberán hacer la petición conjunta.

Art. 14. La concesión de las ayudas que establece la presente Ley para las explotaciones comunitarias implicará el compromiso de no división de la misma, salvo autorización expresa por parte de la Consejería de Agricultura y Comercio, que sólo la otorgará cuando las explotaciones resultantes de la división se constituyan como explotaciones familiares agrarias y superen la dimensión establecida para la de rentabilidad familiar mínima.

Art. 15. I. Se declaran explotaciones familiares agrarias todas aquellas que tengan como base territorial parcelas procedentes de transformaciones en regadío acometidas por la iniciativa del Estado o la Comunidad Autónoma y cuyos propietarios fueran personas físicas en el momento en que se les adjudicó la propiedad. se les reconoció el derecho a adquirirla o a mantenerla en régimen de reserva.

**En el artículo 20 se dispone que «se entenderá que una EFA es divisible cuando haya al menos una forma de realizar la partición de modo que todas las explotaciones resultantes tengan un tamaño igual o superior al de la finca con rentabilidad familiar mínima».**

La verdad es que en esta normativa extremeña hay varias cosas interesantes para una futura regulación de esta materia: se apoya en la explotación y no en la parcela

y, lógicamente, toma como criterio el de la EFA mínima; excluye del régimen de ayudas al que cobre seguro de desempleo considerando que su explotación es marginal; el criterio de la marginalidad aparece tanto en la Ley española 19/95, como en el Rto. comunitario 1257, es decir, que no deben ayudarse aquellas microexplotaciones sin futuro alguno. Esa Ley extremeña define la explotación familiar y la comunitaria y sólo permite la división de las mismas cuando de lugar a otras de rentabilidad familiar mínima.

### ANEXO 3

#### **BASES PARA UNA LEY DE DESARROLLO RURAL, MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS Y CONSOLIDACIÓN DE ESPLOTACIONES VIABLES**

I.— La modernización de los regadíos y la consolidación de las explotaciones viables deben enmarcarse en el Desarrollo rural, así lo hace el Rto. 1257

II.— La modernización requiere esa norma con rango de Ley

III.— La concentración parcelaria (CP) debe ser el eje o base para la reforma de estructuras tanto en el regadío como en el secano

IV.— La CP debe ser obligatoria para modernizar el regadío como en Navarra

V.— La CP será por procedimiento ordinario o simplificado como en Navarra o en Castilla León, donde se llama a esta CP, abreviada.

VI.— Empezará por delimitarse por Decreto la Zona de Desarrollo rural y de modernización y consolidación. En principio la Zona coincidirá con el territorio de riego de una o de varias Comunidades de Regantes que colinden entre sí. La iniciación del expediente y de la delimitación requerirá un acuerdo favorable de la Junta General de la C.R., o de de las C.R. adoptado debidamente con las mayorías previstas en el artículo 180 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA).

VII.— La investigación de la propiedad se iniciará de inmediato.

VIII.— Mientras se realiza, los agricultores de la Zona, bien en su totalidad, bien en número superior a 6, si reunieren, en caso de solicitud parcial, 100 has de regadío como mínimo, sin que ninguno de los interesados posea más de una tercera parte del conjunto, podrán asociarse para recibir un solo lote de reemplazo.

IX.— Los propietarios de fincas o explotaciones marginales con menos de una ha de superficie base de la explotación, que no se integren en una sociedad agraria, podrán recabar que se les compre o arriende por 10 años en arrendamiento de reforma, su tierra por el Fondo de Tierras (FT) al precio señalado últimamente por el MAPA mejorado en un 35% de afección. De no hacerlo así, en el plazo fijado, podrán ser expropiados por el FT, con arreglo a la LRDA por incumplir la función social de la propiedad o sea como si se tratara de una expropiación por interés social.

X.— Inmediatamente después de acordada la actuación en una Zona, iniciará también su actividad el FT abriendo una ventanilla para recibir, en el municipio donde tenga su domicilio la C. de R. ofertas de venta o de arrendamiento de reforma.

XI.— Las ofertas de venta deberán hacerse por el precio que acaba de indicarse sub IX y las de arrendamiento por la renta usual en la comarca o Zona donde se actúe, previamente determinada por la Administración y fijada en el Decreto de Declaración de Zona,

XII.— El arrendamiento de reforma será por 10 años como mínimo, por el canon ya dicho y será esencial el derecho concedido al FT de subarrendar o ceder como tenga por conveniente el arriendo concertado entre él y el agricultor o propietario de que se trate. Si se tratare de un arrendatario con derecho a subarrendar o ceder por 10 años podrá contratar igualmente con el FT. También será esencial que se conceda al FT el derecho a agrupar las fincas arrendadas con otras de la zona para su cultivo unitario. La renta será revisada cada año con el IPC y a los 5 años habrá en todo caso una revisión extraordinaria de las rentas para ajustarlas a la inflación existente, si de ello pudiera resultar un incremento mayor del obtenido por aplicación del IPC anual. La renta se le pagará al arrendador en el lugar que indique, desde la fecha del contrato siendo indiferente que el FT subarriende o ceda. El arrendador que percibe por todos sus arrendamientos menos de 6000 euros anuales estará exento en el Impuesto de la renta de las personas físicas por razón de ese ingreso. El arrendatario a quien se hubiere subarrendado la finca o cedido el contrato pagará por IVA el 4% de la renta anual.

XII.— El FT no podrá explotar la finca por sí, viniendo obligado a arrendarla o venderla a un tercero lo antes posible, para conseguir, en todo caso, una explotación viable como mínimo, entendiéndose por tal aquella unidad técnico económica capaz de proporcionar a su empresario una renta comunitaria de referencia por persona ocupada y, como mínimo, 100 has.

**Intervención de D. José Luis CASTELLANO PRATS**

**PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA TRANSFORMACIÓN DE SECANO A REGADÍO Y MEJORA DE LOS REGADÍOS. «AGUA Y REGADÍO, DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE»**

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. 1. Cuestiones previas. 2. Cifras y referencias sobre los usos agrarios del agua en España y Aragón. II. MEDIO AMBIENTE Y USOS AGRARIOS DEL AGUA: LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA Y SU DESARROLLO NORMATIVO. 1. El Tratado de la Comunidad Europea y la Constitución española. 2. Recursos naturales y desarrollo sostenible. Los Programas de Acción comunitarios. 3. La regulación europea y española de las técnicas preventivas de evaluación ambiental. 3.1. Evaluación de las repercusiones de los proyectos de regadío sobre el medio ambiente. 3.2. Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. 3.3. Desarrollo normativo en la C.A. Aragón. 4. La integración del medio ambiente en la política agraria europea. Las buenas prácticas. 5. La directiva marco del agua y otras normas ambientales sobre el agua. 6. Protección de las aguas de la contaminación agraria. 7. Problemas jurídicos: a modo de recopilación. III. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL. LA NUEVA REGULACIÓN EUROPEA Y LOS PROGRAMAS DE RECURSOS HÍDRICOS. 1. La nueva regulación del desarrollo rural en la Unión Europea. 1.1. Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). 2. El desarrollo rural en España y su adaptación al nuevo marco europeo. 3. La gestión de recursos hídricos y el desarrollo rural en España (2000-2006). 4. Derecho estatal. Reforma y desarrollo agrario 4.1. Panorama normativo estatal. 4.2. Reflexiones en torno a la modernización de regadíos. IV. A MODO DE REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

**I. ANTECEDENTES**

Frank Rijsberman, director en el IV Foro Mundial del Agua (México, 2006) del tema —Agua para la alimentación y el medio ambiente— aborda los retos del agua necesaria para la producción global de alimentos ante el actual incremento de la población mundial, y del logro de un equilibrio sostenible entre el agua para la agricultura y el agua para los ecosistemas naturales<sup>1</sup>. *«El agua, la alimentación y el medio ambiente forman un nexo, una red inextricable. El reto que supone el agua para la alimentación<sup>2</sup> y el medio ambiente consiste en encontrar agua para unas ciudades en expansión que con frecuencia la arrebatan a la agricultura, cultivar alimentos para una población creciente, pro-*

(1) Frank Rijsberman y Nadia Mannig, «Prioridades hídricas, alimentación y medio ambiente», en Vanguardia dossier n° 21 (octubre-diciembre 2006), Barcelona, 2006.

(2) FAO asume que en el 2025 el consume de alimentos en los países en desarrollo se acercará a 3.000 kcal/persona. La cantidad de agua que se consumirá en la producción de estos alimentos ascenderá a 1.300 m<sup>3</sup>/persona y día, según Malin Falkenmark del Stockholm International Water Institute.

*porcionar trabajo a las poblaciones rurales pobres sosteniendo al mismo tiempo el medio ambiente». «El enfoque miope de la gestión de recursos de agua azul exclusivamente tiene que ser sustituido por un enfoque para gestionar el ciclo del agua en su totalidad, incluidas todas las precipitaciones y la evapotranspiración, es decir el agua azul y el agua verde»<sup>3</sup>.*

Para Asit K. Biswas, Presidente del Centro del Tercer Mundo para la Gestión del Agua (Méjico), la crisis del agua en los próximos años lo será en su caso de «mala gestión», para evitarla es necesario identificar los puntos críticos, y realizar esfuerzos coordinados con aportaciones de capital, tecnología y liderazgo, con el objetivo de lograr un aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos disponibles<sup>4</sup>.

El 2º Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, «El agua, una responsabilidad compartida», publicado en marzo de 2006, constituye una referencia importante sobre el problema del agua en el mundo. La gestión de los recursos hídricos en el contexto cambiante actual es cada vez más compleja. En el documento se analizan los cambios acelerados en los que el mundo está inmerso, tanto desde el punto de vista social (crecimiento urbano y de población, pirámide de edad, hábitos de alimentación<sup>5</sup>... ) y económico, como de los propios sistemas naturales. Se analiza el papel principal del agua en el alivio de la pobreza y en el desarrollo socio-económico, y se profundiza en los retos del agua en relación con el bienestar humano (salud, alimentación, energía..), planteando por último la necesaria capacidad de adaptación en la gestión y administración del recurso.

La Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000 establece objetivos y plazos para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer, y entre los ocho objetivos para el 2015 el acceso al agua resulta un presupuesto para la mayoría de ellos.

Es evidente que el acceso de la población mundial al agua, y la producción de alimentos, constituyen un reto de futuro. Por ello la eficiencia tanto hídrica como energética de los regadíos emerge como una cuestión estratégica para el desarrollo local y global, y no cabe duda que analizar los problemas jurídicos relacionados con el desarrollo de los regadíos no supone una vuelta a cuestiones del pasado, sino que por el contrario adquieren plena actualidad e interés, si bien deben plantearse desde una perspectiva diferente, y en todo caso bajo presupuestos de sostenibilidad ambiental.

---

(3) Según Malin Falkenmark del Stockholm International Water Institute, dos tercios de las precipitaciones sobre los continentes se almacena en forma de humedad del suelo (agua verde), y sólo el tercio restante constituye el agua en estado líquido (agua azul).

(4) La gestión del agua más allá del año 2020, I Encuentro internacional de expertos, Monasterio de Rueda (Zaragoza), días 8 al 10 de noviembre de 2006.

(5) Hay una tendencia a un mayor consumo mundial de productos de origen animal, alimentos que presentan unas necesidades hídricas de un orden 10 veces superior al requerido por la mayoría de los alimentos de origen vegetal.

### *1. Cuestiones previas*

Los problemas derivados de una mala gestión del agua de riego y de usos inadecuados ha supuesto, según datos de la FAO, la degradación de los suelos en el mundo de aproximadamente un 10% de las tierras de regadío, y del agravamiento de sus limitaciones en cerca del 30%, por salinización, alcalinización, o elevación de capas freáticas, al margen del deterioro de las aguas por el uso inadecuado de fertilizantes y plaguicidas. Esta situación no es muy diferente en España, y por ello se ha pasado de una política de fomento del regadío sin restricciones a situar los condicionamientos ambientales y la sostenibilidad de los recursos naturales (suelo y agua) como objetivos prioritarios en la gestión de los regadíos.

Estos planteamientos asumidos por la sociedad internacional, y especialmente por la UE, obligan a una revisión de la normativa española relacionada con los regadíos, en la que se integren nuevas medidas de fomento con el desarrollo de instrumentos jurídicos de protección del medio ambiente, especialmente en relación con el suelo, la contaminación y el agua. No creo que sea viable ni posible atender a estas necesidades actuales sin el desarrollo de una norma de carácter legal que dada la distribución competencial existente (agricultura, regadíos, medio ambiente..) debiera ser de alcance autonómico. No obstante la existencia de un marco legal básico estatal, en orden especialmente a sus competencias en la ordenación general de la economía, en la protección del medio ambiente y en las aguas, sería imprescindible. El Decreto del Plan Nacional de Regadíos actualmente en vigor no cumple con los objetivos que una norma como la que se plantea debiera conseguir, pues tiene un carácter predominantemente planificador.

En la situación actual las cuestiones jurídicas relacionadas con los regadíos en España, tanto en cuanto a la transformación de secano a regadío, como en cuanto a la mejora o modernización de los regadíos existentes, no están sometidas a un régimen único y específico, sino que deben analizarse en función de los distintos ámbitos competenciales, administrativos y normativos que les afectan.

Los regadíos pueden subsumirse en cuanto actividad económica en el sector de la agricultura, y en las zonas áridas y semiáridas es un instrumento básico del desarrollo rural, que constituye una prioridad de la política tanto nacional como comunitaria<sup>6</sup>. No obstante su desarrollo se ve condicionado por la utilización de un recurso natural como el agua, que por imperativo legal ha sido demanializado en España con carácter casi universal.

Pero el estudio jurídico de la creación y mejora de los regadíos, no sólo queda conformado desde la doble perspectiva señalada del desarrollo rural (agraria) y de las aguas (dominio público hidráulico), sino que los condicionantes medioambientales, que se imponen con carácter horizontal, afectan de forma sustancial a esta actividad basada en la utilización intensiva de recursos naturales. Por otra parte tiene una importante incidencia en la planificación de los regadíos la ordenación del territorio y el urbanismo, aunque hay que señalar que el desarrollo normativo de estas

---

(6) La creación de regadíos va a dejar de ser una prioridad estatal en los nuevos planes de desarrollo rural para el período 2007-2013.

políticas apenas ha incidido en este sector y no puede considerarse equiparable a la que ha tenido lugar en los últimos quince años en el ámbito del medio ambiente.

Así pues una revisión de la situación y de los problemas jurídicos de los regadíos, y en concreto de su creación y modernización, debe enmarcarse en el **derecho administrativo** por la incidencia relevante del mismo, y debe hacer referencia expresa al **derecho agrario** y a las **medidas de fomento ligadas al desarrollo rural**, pero incluso con mayor énfasis al **derecho de aguas y al derecho ambiental**.

Las materias citadas están reguladas normativamente tanto por el Derecho de la Unión Europea (medio ambiente, política agraria y desarrollo rural), como por el Derecho estatal y por el Derecho autonómico, con competencias en todos los ámbitos en mayor o menor medida. **En este trabajo, no obstante, sólo se pretenden abordar algunas cuestiones, relacionadas con la incidencia cada vez mayor en los regadíos de instrumentos de protección ambiental, y de exigencias en relación con éstos que se establecen en las nuevas políticas agrarias y de desarrollo rural, orientadas a justificar la necesidad de un desarrollo normativo integral de los regadíos, independientemente de que el mismo debiera desarrollar instrumentos y medidas de carácter estructural, pues la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973 ha quedado ampliamente superada.**

## 2. Cifras y referencias sobre los usos agrarios del agua en España y Aragón

La Unión Europea aprobó en Lisboa un modelo de desarrollo económico compatible con un alto nivel de protección ambiental y con un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Dada la necesidad de conocer las interacciones de la actividad humana y el medio ambiente, el Instituto Nacional de Estadística español ha iniciado la elaboración de estadísticas e Indicadores ambientales<sup>7</sup>, y la construcción de un Sistema de Cuentas Ambientales. El agua constituye un recurso natural básico, y por ello la identificación de sus usos y aprovechamientos constituye un objetivo y una necesidad ineludible.

La información más detallada y desagregada sobre los usos cuantitativos del agua ha sido elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con la denominación «Cuentas satélite del agua en España. Serie 1997-2001 (Balance de los flujos de agua continental entre la economía y el medio ambiente por Actividades económicas CNAE, periodo y tipo de indicador)», a pesar de que **contiene valores que tienen carácter estimativo**. En las mismas para el año 2001 (último disponible), **de la llamada «agua utilizada»<sup>8</sup> (22.486 Hm<sup>3</sup>), al sector agrario se destina el 81 %, frente al 12 % del agua dirigida al abastecimiento de los hogares y el 7% a la industria.**

(7) El segundo informe de ámbito nacional del Ministerio de Medio Ambiente, basado en el empleo de indicadores ambientales, publicado en el 2006 y denominado «Perfil Ambiental de España 2005, Informe basado en indicadores», tiene como objetivo proporcionar información útil sobre la situación y evolución del medio ambiente en España mediante la utilización de indicadores ambientales.

(8) Hay que hacer constar que el INE no atribuye la consideración de «agua utilizada», al agua captada para usos energéticos, y ello porque considera que no se somete a procesos físicos ni químicos que afecten ni a la calidad ni a la cantidad del agua necesaria en el proceso productivo.

La encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario del año 2004, publicada por el INE en agosto de 2006, cuantifica la distribución de agua a las explotaciones agrícolas españolas en 17.807 Hm<sup>3</sup>, de los cuales el 49 % corresponde a sistemas de riego presurizados (aspersión y goteo). De la cantidad citada en Aragón se utilizan 2.522 Hm<sup>3</sup>, de los cuales sólo un 26% se consume mediante riegos presurizados, a pesar del importante esfuerzo que se está realizando.

En los últimos años los consumos de agua en el sector agrario están estabilizados en valores absolutos, a pesar del incremento de la superficie regada, y en el sector industrial tienen una tendencia a la baja, pero sin embargo existe una importante presión en el sector de abastecimientos urbanos, especialmente en el litoral Mediterráneo.

La superficie de regadío en el año 2003 en España según el Anuario 2004 de Estadística Agraria era de 3,48 millones de hectáreas (sobre un total de superficie de cultivo neto de 14,5 millones de has), y en Aragón el regadío afectaba a 414.000 hectáreas (sobre un total de 1,320 millones de has de cultivo).

Respecto al porcentaje de superficie de regadío sobre el total de superficie cultivada por CCAA, la encuesta referida sobre uso agrario del agua en el sector agrario para el año 2004, lo cuantifica en un 22% en Aragón, cifra similar a las de Andalucía, la Rioja y Navarra), pero muy inferior a las de Comunidades Autónomas con mayor presión hídrica, como Cataluña (28,3 %), Murcia (38,3%), Comunidad Valenciana (45%) y Canarias (45,7%).

El agua y el regadío tienen una especial importancia en Aragón<sup>9</sup>, pero dado que se trata de un regadío de tipo continental, su incidencia tiene un carácter predominantemente estructural, pues en un territorio totalmente despoblado su contribución a un desarrollo más equilibrado es indudable. Aragón tiene una densidad de población de 25 habitantes por km<sup>2</sup> <sup>10</sup>, menos de la tercera parte de la española, y pese a ello el sector agrario<sup>11</sup> participa en el mercado de trabajo en un porcentaje equivalente al del conjunto del Estado español (6%).

Otro aspecto destacable en relación con el trabajo en el sector agrario es la pérdida progresiva no sólo de la participación del sector primario en la economía y en el mercado de trabajo sino de la **pérdida en los últimos 10 años (1993-2003) del 20% de los puestos de trabajo netos agrarios**, y ello a pesar de que en el decenio anterior habían disminuido en un 40%.

La importancia del regadío para el sector rural y agrario aragonés se manifiesta claramente al observar que sus rendimientos, en términos de producción final agraria, son 5,4 veces superiores a los del secano<sup>12</sup>, pero además hay que hacer constar

(9) Ver datos publicados por el Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón, en «Datos básicos agroalimentarios (2003)», «Anuario estadístico agrario 2002», «Censos agrarios 1982, 1989 y 1999 en Aragón».

(10) La densidad de población rural aragonesa (excluyendo el municipio de Zaragoza) no supera los 13 habitantes por km<sup>2</sup>.

(11) La población activa agraria aragonesa en el 2003 es de 29.000 personas.

(12) Ver en la página web del Gobierno de Aragón el «Avance preliminar del Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 de Aragón».

que en las zonas regables se ha desarrollado un potente subsector ganadero, que supera incluso al subsector agrícola, y que pone en valor la importante producción de cereales y forrajes.

## II. MEDIO AMBIENTE Y USOS AGRARIOS DEL AGUA: LA LEGISLACIÓN COMUNITARIA Y SU DESARROLLO NORMATIVO

Se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior la íntima interrelación que se presenta entre las políticas medioambientales y los regadíos. Debemos situarnos ante un marco jurídico general cuyos principios se contienen en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y en la Constitución Española (CE), pues contienen referencias expresas a la protección de los recursos naturales. El desarrollo normativo de estos principios de carácter ambiental tanto en el derecho comunitario como en el derecho interno supone su integración en todas las políticas de fomento económico, pero especialmente en las políticas agrarias y en los aprovechamientos del agua.

### *1. El Tratado de la Comunidad Europea y la Constitución española*

No puede abordarse un análisis de los problemas jurídicos relacionados con lo regadíos sin antes hacer referencia a las potestades comunitarias derivadas del TCE y de su desarrollo normativo, y ello en lo que afecta tanto al medio ambiente y al agua como recurso natural, como a la agricultura.

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)<sup>13</sup>. 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 TCE dedica su Título XIX al medio ambiente, y en él se contiene el fundamento de la potestad normativa de la Comunidad en materia de aguas, en cuanto recurso natural, que exige de «una utilización prudente y racional», y obliga a la adopción de

---

(13) 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 (art. 158 TCE), mediante los fondos e instrumentos financieros existentes (art. 159 TCE).

«Programas de acción» que establezcan los objetivos prioritarios de carácter medioambiental<sup>14</sup>.

Por otra parte **la Constitución española** de 1978 en su artículo 45, apartado 1, tutela el derecho «a disfrutar un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», en su apdo. 2 realiza una mención expresa a la utilización racional de todos los recursos naturales, y en el apdo. 3 dispone el régimen sancionador, y la obligación de reparar el daño causado. Hay que destacar que la Constitución se refiere a «todos los recursos naturales», es decir, renovables y no renovables, y que su utilización racional exige de una utilización planificada, y de técnicas que eviten efectos adversos, es decir, tanto de protección como de planificación, y obliga a «todos» los poderes públicos a velar no sólo por su protección, sino también por su recuperación.

## **2. Recursos naturales y desarrollo sostenible. Los Programas de Acción comunitarios**

Entre los principios de ordenación ambiental<sup>15</sup> interesa, por la especial repercusión en el desarrollo de las políticas sectoriales agrarias y de aguas, la sostenibilidad, conectada al desarrollo sostenible, que la Declaración de Río define en su principio 3 como aquél que responde equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, y que completa en el principio 7 con el deber de reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles; **desarrollo sostenible supone equilibrio y ponderación entre protección ambiental y desarrollo económico**<sup>16</sup>.

Así las nuevas políticas agrarias se impregnan de estos principios asumidos por la Unión Europea, y su repercusión, en especial, sobre la gestión de las aguas y de los regadíos es incuestionable.

**Los programas de acción** de la Comunidad Europea 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 objetivos principales, seleccionándose cinco grandes sectores económicos, entre ellos la agricultura (respecto al que se manifiesta la degrada-

---

(14) El Consejo está dotado de potestad, de acuerdo con el art. 175 del Tratado, para aprobar las acciones tendentes a la utilización racional de los recursos naturales, y al desarrollo de los objetivos medioambientales citados. La normativa comunitaria sobre política de aguas desarrolla los aspectos cualitativos y ambientales con carácter predominante, por lo que en general no es necesaria la unanimidad de los Estados miembros para su aprobación, requerida para las medidas que adopte el Consejo que afecten a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos.

(15) Ortega Álvarez, Luis, «Lecciones de Derecho de Medio Ambiente». Véase cap. de medio ambiente.

(16) La FAO ha adoptado como definición del desarrollo agrícola sostenible la siguiente: «el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable».

ción 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<sup>17</sup>, 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. Se deben poner en marcha iniciativas dentro de cada ámbito de acción en un plazo máximo de cuatro años, plazo que por tanto finaliza este año. El programa de acción prevé la adopción de siete estrategias temáticas. La Estrategia sobre el uso sostenible de los recursos naturales **crea un marco de acción destinado a disminuir las presiones sobre el medio ambiente derivadas de la producción y del consumo de los recursos naturales, sin perjudicar al desarrollo económico**<sup>18</sup>. Esta estrategia establece las orientaciones a que debe ajustarse la actuación de la Unión Europea (UE) en los 25 próximos años para un uso más eficaz y sostenible de los recursos naturales durante todo su ciclo de vida.

### *3. La regulación europea y española de las técnicas preventivas de evaluación ambiental*

Tal como justifica Alonso García<sup>19</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».

Martín Mateo<sup>20</sup> hace referencia a la importancia y al alcance del principio de acción preventiva, y ello en base a lo establecido por el derecho originario de la Comunidad Europea, y lo relaciona con el principio de cautela, y con el uso de la mejor tecnología disponible.

Las técnicas preventivas de protección ambiental se manifiestan en la necesidad de un procedimiento administrativo autorizatorio de la actividad que supuestamente puede generar afecciones al medio ambiente. De acuerdo con este planteamiento los procedimientos autorizatorios de carácter general (no sectorial) principales son: la declaración de impacto ambiental de proyectos, la declaración ambiental de planes y

---

(17) Decisión 1600/2002/CE 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 (2001-2010). 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. En relación con este último eje 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**.

(18) Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005 – COM(2005) 670 .

(19) Consuelo Alonso García y José Antonio Moreno Molina, «Técnicas jurídicas de protección ambiental», en Luis Ortega Álvarez (dir.), *Lecciones de Derecho de Medio Ambiente*.

(20) Ramón Martín Mateo. *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª ed., Trivium, Madrid 1998, págs. 48-49.

programas y la autorización ambiental integrada que integra además las anteriores en un procedimiento único<sup>21</sup>.

Las técnicas preventivas de evaluación ambiental pretenden minimizar los efectos medioambientales negativos, pero pueden llegar a declarar la incompatibilidad ambiental del proyecto. De este modo esta técnica se ha conformado como una herramienta de revisión planificadora de las actividades sometidas a los citados procedimientos, y en concreto de los planes de nuevos regadíos, e incluso de modernización de los regadíos existentes.

Estos efectos se han constatado en procesos de evaluación de impacto ambiental de nuevos regadíos que se encuentran en fases de desarrollo muy avanzadas (en Aragón tenemos muchos ejemplos), pues es el proyecto final de transformación el que se somete a la citada evaluación. Por ello **la Directiva de 2001 de evaluación de planes y programas puede ser una herramienta eficaz para evitar estas disfunciones y para establecer la compatibilidad ambiental de las actuaciones en el medio rural en la fase de planificación**. Por otra parte los nuevos regadíos en Aragón, dado que se concentran en el Valle Medio del Ebro, se sitúan sobre territorios áridos de naturaleza esteparia, y sólo una planificación previa y global puede permitir compatibilizar la preservación de los valores naturales y analizar la incidencia de las actividades agrarias en su conjunto.

La declaración de impacto ambiental de un proyecto, entiendo que debe analizar las soluciones técnicas y las alternativas que eviten impactos ambientales no asumibles, pero la toma de decisiones sobre la idoneidad de los grandes proyectos públicos, debe ser el resultado de los estudios previos de viabilidad, social y económica, pero también ambiental, y el desarrollo legal, tanto nacional como autonómico, de la Directiva 2001/42/CEE puede suponer un importante avance siempre y cuando no se convierta en el sometimiento de una actuación a dos procesos consecutivos de evaluación ambiental.

Otro problema relacionado con la regulación de las técnicas preventivas de protección ambiental, y que afecta especialmente a los proyectos de regadíos (competencia exclusiva de las CCAA), deriva de la **confluencia competencial sobre los mismos de las administraciones estatal y autonómica**, dado que el Estado realiza declaraciones de interés general de forma arbitraria de determinados proyectos, como forma de participar en la financiación de las citadas obras, existiendo otros modelos más ajustados al actual reparto competencial. **Esta circunstancia deriva en la confluencia de órganos ambientales distintas para la declaración de impacto ambiental de una misma actividad, e incluso una misma zona regable**.

Los condicionamientos ambientales y el cumplimiento de los planes de vigilancia establecidos en la declaración de impacto, debieran ser en todo caso supervisados por la Comunidad Autónoma, pues ostenta las competencias ejecutivas en materia ambiental.

---

(21) La Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC). somete a autorización las actividades industriales y agrícolas que presentan un elevado potencial de contaminación. En el sector agrario afecta principalmente a grandes instalaciones de ganadería intensiva pero no es de aplicación en relación con los regadíos.

### 3.1. Evaluación de las repercusiones de los proyectos de regadío sobre el medio ambiente

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, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada 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 y pretende decidir sobre la ejecución de un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus posibles impactos significativos en el medio ambiente.

Se someten a este procedimiento de evaluación los **proyectos que específicamente se determinan**, por sus supuestas repercusiones significativas sobre el medio ambiente. La modificación de la Directiva de 1997 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, a la **conservación de las aves silvestres** y 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, y a la conservación de los **hábitats naturales** y de la fauna y flora silvestres.

La legislación estatal sobre evaluación de impacto ambiental, se contiene en una norma con carácter de Ley, RDL 1302/86, de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>22</sup>, modificado por Ley 6/2001, de 8 de mayo, y por la Ley 9/2006 de 28 de abril<sup>23</sup>. El anexo I del RDL relaciona los proyectos que deben someterse a una evaluación de impacto ambiental<sup>24</sup>, y el anexo II incluye aquéllos respecto a los cuales el órgano ambiental debe realizar una manifestación expresa respecto a la necesidad de la misma en el caso concreto.

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». También afecta a proyectos de ingeniería hidráulica y de gestión del agua 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

---

(22) Desarrollada en el R. D. 1131/88, de 30 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del R. D. L. 1302/86 (BOE de 5 de octubre de 1988).

(23) Esta Ley introduce modificaciones necesarias para atender la demanda interpuesta contra el Reino de España por la Comisión Europea con fecha 27 de julio de 2004, por la incompleta transposición de la Directiva 85/337/CEE, modificada por la Directiva 97/11/CE.

(24) El anexo I de la Ley 6/2001 ha ampliado el número y tipo de actividades que preceptivamente deben someterse a este procedimiento, al margen de aquéllas determinadas por la legislación sectorial o autonómica.

planes de creación o consolidación de regadíos, en especial en lo que se refiere a las obras de regulación.

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 proyectos de consolidación y mejora de regadíos de más de 100 hectáreas». Están afectados también una importante tipología de proyectos relacionados con la agricultura y los regadíos, como proyectos de concentración parcelaria y proyectos para destinar terrenos incultos o áreas seminaturales a la explotación agrícola intensiva. Deben someterse a este procedimiento 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.

Por tanto las actuaciones tanto de creación de regadíos, como de consolidación o mejora están afectadas con carácter general por este procedimiento, y si las actividades se desarrollan en zonas especialmente sensibles, designadas en aplicación de las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, o en humedales incluidos en la lista del convenio de Ramsar, los valores umbrales se reducen.

Hay que señalar que 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>25</sup>, y el sometimiento a lo establecido en los mismos. Por ello las intervenciones en un regadío o zona regable que no requieran modificación del citado título concesional, ni afecten al dominio público hidráulico, no están sujetas a procedimiento alguno de autorización administrativa preceptiva; esta circunstancia concurre en las actuaciones de mejora de regadíos (incluidos en el anexo II de la Ley) realizadas sin la concurrencia de una administración pública. En estos casos el problema surge en relación con la determinación del órgano ambiental competente (es decir, el de la administración pública donde reside la competencia sustantiva para la autorización del proyecto), pues se presenta una laguna legal en los casos en que el citado proyecto se realiza sin expresa autorización administrativa, y además existe una concurrencia de competencias sustantivas sobre los regadíos.

### *3.2. Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*

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

---

(25) 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.

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.

Son objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas 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 Evaluación de Impacto Ambiental.

Esta norma exige 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. **Esta Directiva afecta también a los nuevos planes y programas de Desarrollo Rural cofinanciados con presupuestos comunitarios.**

En relación tanto con la creación como con la mejora de regadíos, esta herramienta puede permitir, tal como se ha señalado anteriormente, que todos los sectores 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.

La reciente Ley 9/2006 de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente ha desarrollado la transposición de esta Directiva aunque su promulgación ha tenido lugar fuera del plazo establecido.

### *3.3. Desarrollo normativo en la C.A. Aragón*

Las Comunidades Autónomas tienen competencia para dictar normas adicionales de protección ambiental, y por ello es importante el desarrollo legislativo relacionado con estas técnicas preventivas, que ha tenido lugar bien mediante leyes o bien mediante disposiciones reglamentarias, incluso ampliando, en ejercicio de las citadas competencias, el ámbito material de aplicación de la citada normativa.

Otra cuestión es la constitucionalidad<sup>26</sup> de la Declaración de Impacto Ambiental por parte del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma, e incluso las disfunciones en el ámbito ejecutivo a las que se ha hecho referencia. 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 realiza-

---

(26) Véase la STC 13/1998, en relación con Sentencias 64/1982 y 102/1995 y con los arts. 149.1.22, 23 y 24 CE.

ción o autorización del proyecto, y así el seguimiento y vigilancia de la DIA corresponderá al órgano competente por razón de la materia<sup>27</sup>.

En el caso de la CA de Aragón sólo existían normas de tipo reglamentario que regulaban la tramitación de distintos procedimientos, como el Decreto 45/1994 de 4 de marzo sobre Evaluación de Impacto Ambiental, modificado por el Decreto 312/2002, de 8 de octubre y el Decreto 236/2005, de 22 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de residuos peligrosos y del régimen jurídico del servicio público de eliminación de residuos peligrosos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta situación ha variado de modo muy importante con la aprobación de la **ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón** (BOA de 17 de julio), que integra el conjunto de procedimientos autorizatorios ambientales, esto es, las evaluaciones ambientales y la autorización ambiental integrada, y también los relacionados con las actividades clasificadas, así como el régimen de inspección y sanciones. **Ha supuesto un importante avance por el carácter integrador en esta norma del conjunto de los procedimientos autorizatorios ambientales**, lo que constituye una excepción en el panorama normativo español.

Es relevante la obligación que el art. 36 establece de evaluar ambientalmente los proyectos o planes que afectan a zonas ambientalmente sensibles. Afecta entre otros a los espacios de la Red Natura 2000 (Directivas de aves y de hábitats: 79/409/CEE y 92/43/CEE) y a los espacios naturales protegidos.

#### **4. 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

---

(27) 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.

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, apareciendo nuevos conceptos, como Buenas Prácticas Agrarias, «ecocondicionalidad», medidas agroambientales o multifuncionalidad de la agricultura, que están suponiendo importantes modificaciones en el sector agrario.

La presencia de la problemática medio-ambiental en la política agrícola deriva de la Cumbre de Cardiff, celebrada en junio de 1998. Posteriormente, en las Conclusiones del Consejo de Gotemburgo, de junio de 2001, se resalta la necesidad de lograr la integración del medio ambiente y del desarrollo sostenible en las diferentes políticas, entre ellas, en la Política Agraria Comunitaria (PAC). En esta dirección se ha avanzado a partir de la aprobación de la Reforma de la Agenda 2000, que orienta el modelo de agricultura europeo hacia el mercado con una incidencia, cada vez mayor, de las políticas de desarrollo rural, integrando las consideraciones medioambientales en la PAC, tal y como se exigía en el Tratado de Amsterdam. Así el Reglamento n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que supone la reforma de la PAC, introduce un **nuevo sistema de pago único por explotación** al margen del destino y producciones de la misma<sup>28</sup>.

El citado Reglamento **ha condicionado la percepción de las ayudas directas al cumplimiento por los agricultores beneficiarios de las mismas, de las normas sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales que establezcan los Estados miembros<sup>29</sup>, pero además al de los «requisitos legales de gestión»**. Estos últimos obligan al cumplimiento de las 19 Directivas y Reglamentos de la UE. enumeradas en el anexo III del Reglamento, y relativas a la protección del medio ambiente, la salud pública y la sanidad animal y vegetal y el bienestar de los animales.

Estas obligaciones han constituido 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. Entre las exigencias establecidas en su art. 4, se contienen requerimientos respecto al agua y al riego, y a título de ejemplo puede señalarse la obligación de 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

---

(28) La mayoría de las organizaciones comunes de mercado (OCM) pasan al nuevo sistema en 2005 ó 2006 (con excepción de los nuevos Estados miembros). Las ayudas directas que aún existen pueden mantenerse hasta 2012, ateniéndose a ciertos criterios (ecocondicionalidad) pero se irán reduciendo progresivamente. Algunos cultivos reciben una ayuda suplementaria para compensar la pérdida de ingresos provocada por la modulación y la transición al pago único.

(29) En el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo y en su Reglamento de desarrollo (CE) n° 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004 (modificado por Reglamento n° 239/2005 de 11 de febrero), se establece que 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, y ello de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

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 afecta a superficies importantes de regadíos, incluidas en zonas vulnerables a la contaminación por nitratos, declaradas por las CCAA.**

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, pero las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta la especificidad de las situaciones territoriales correspondientes, pueden 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>30</sup>.

Por sorprendente que parezca, al margen de la condicionalidad de la PAC, de las normas de régimen interno contenidas en los estatutos de las Comunidades de Regantes, y de una escasa legislación autonómica<sup>31</sup>, la normativa vigente sobre el uso del agua en parcela es inexistente,

En la reforma agraria de la Comunidad Europea, en su Reglamento 1782/2003, está previsto un **sistema de asesoramiento a las explotaciones**, primero voluntario y posteriormente obligatorio, en base a auditorias medioambientales. Los Estados miembros deben implantarlo antes del 1 de enero de 2007 y establecer ayudas a través de los fondos de desarrollo rural. Su finalidad es el cumplimiento de los requisitos lega-

(30) 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 constituirse 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».

(31) Interesa destacar la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo de Infraestructuras Agrícolas, que fija un régimen de uso del agua de riego, y establece diversas formas de enfocar el ahorro de agua; la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, sobre la utilización del agua para riego, que establece un régimen de obligaciones en relación con una adecuada utilización del agua de riego, y la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, que desarrolla medidas de fomento de utilización racional del agua; la Ley extremeña 3/1987, de 8 de abril, sobre tierras de regadío, que dispone un régimen legal para las tierras de regadío infrautilizado.

les de la condicionalidad, así como integrar las normas y las buenas prácticas en el proceso de producción, y puede constituir una herramienta eficaz para el logro de los objetivos planteados.

### *5. La directiva marco del agua y otras normas ambientales sobre el agua*

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), establece un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas, así como 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.

La transposición de la Directiva ha tenido lugar mediante la adaptación y modificación de la Ley de Aguas, de su texto refundido (Real Decreto Legislativo 1/2001), fundamentalmente mediante la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, si bien el completo desarrollo de la Directiva exige profundizar en el desarrollo normativo realizado. En todo caso, los nuevos Planes Hidrológicos de Demarcación serán las auténticas normas a través de la cual se implemente esta Directiva.

La Directiva 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.

La Directiva Marco relativa al Agua extiende el campo de la protección acuática a todas las aguas, establece el objetivo claro de que **en el año 2015 debe conseguirse un «buen estado ecológico»** para todas las aguas europeas y un uso sostenible del agua, pero el próximo 22 de **diciembre de 2006**, y en virtud del art. 8 deben estar operativos los **programas de vigilancia para servir de base a la gestión del agua**, y que en su caso debe incluir el seguimiento del volumen y el nivel de flujo.

El artículo 17 de la DMA exige la adopción de **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. En desarrollo de esta previsión la Comisión ha elaborado una propuesta de Directiva en materia de aguas subterráneas [Propuesta de la Comisión COM (2003) 550 de una Directiva sobre la protección de las Aguas subterráneas de la contaminación].

La Directiva atiende de modo específico a los 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)<sup>32</sup>. La Directiva en su artículo

---

(32) Ver el Considerando 31.

10<sup>33</sup>, 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 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»**.

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

Fomenta en particular el recurso a la tarificación del agua y a los cánones para incitar a los usuarios a utilizar los recursos hídricos de manera más sostenible y para que el sector económico recupere los costes de los servicios relacionados con el agua. En este contexto aparece la Comunicación de la Comisión al Consejo al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 26 de julio de 2000, **«Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos»** [COM (2000) 477]. Cada usuario debe pagar los costes derivados de su consumo de agua, y para que la tarificación incite a utilizar mejor los recursos hídricos, los precios deben estar directamente relacionados con la cantidad de agua consumida o con la contaminación provocada. Esto exige una implantación progresiva en todos los sectores, pero también en el agrario.

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.

---

(33) 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...».

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 (no al abandono de su uso), y la política de precios debe ser una de ellas (debe estar implantada en el 2010), pero siempre que se acompañe de una estrategia de auténtica reforma 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 lograr estos objetivos presentan una gran complejidad y la necesidad de importantes inversiones e incentivos mayores de los dispuestos en la actualidad, pero sobre todo exigen la coordinación de los instrumentos de que disponen todas las administraciones, las hidráulicas, las agrarias y las ambientales, tanto estatales como autonómicas.

### *6. 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>34</sup>. **El riesgo de contaminación de las aguas aumenta con producciones agrícolas intensivas y en regadíos, o con producciones ganaderas intensivas**, 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>35</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 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<sup>36</sup>.

---

(34) Ver informe «Global environment Outlook 2000» del Programa medioambiental de Naciones Unidas de 1999.

(35) F. Orús y otros, «El código de buenas prácticas agrarias. Fertilización nitrogenada y contaminación por nitratos».

(36) Según el «Informe de la Comisión, de 17 de julio de 2002, sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura [Informe – COM (2002) 407 final]», el nitrógeno de origen agrario representa entre el 50% y el 80% de los nitratos que llegan a las aguas europeas.

En las directrices estratégicas de Desarrollo Rural se hace constar en relación con la calidad de las aguas, en el punto 2.3, que «los excedentes totales de nitrógeno han disminuido ligeramente desde 1990 en la mayor parte de los antiguos Estados miembros, aunque algunos países y regiones siguen estando expuestos a presiones de lixiviación significativas».

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 esta Directiva al Derecho español.

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>37</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 específico para cada zona vulnerable. Todas las autonomías han cumplido con estas obligaciones normativas.

El Texto refundido de la Ley de Aguas en su artículo 99 bis 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

---

(37) Fija concentraciones de nitratos superiores a 50 gr/l para aguas subterráneas.

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 difícilmente todo este desarrollo normativo puede llegar a tener virtualidad.

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 en primer lugar las zonas vulnerables Jalón-Huerva y Gallocanta, y aprobó el código de buenas prácticas agrarias, a través del Decreto 77/1997<sup>38</sup>, de 27 de mayo.

El programa de actuación sobre estas zonas, se aprobó en la Orden de 28 de diciembre de 2000<sup>39</sup> del Departamento de Agricultura, que obliga al cumplimiento del Código de Buenas Prácticas Agrarias en las Zonas Vulnerables, siendo derogado por Orden de 5 de septiembre de 2005 por la que se aprueba un II Programa de actuación. 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.

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 (tanto agrícolas como ganaderas), **sin que exista régimen alguno de infracciones y sanciones. Tampoco se hace referencia a planes de mejora y modernización en estas zonas regables calificadas como vulnerables.** Esta situación se ha mejorado, aunque sólo parcialmente, con la reciente aprobación del RD 2352/2004 sobre condicionalidad, pues su incumplimiento puede reducir las ayudas directas de la PAC.

### ***7. Problemas jurídicos: a modo de recopilación***

Tal como hemos analizado, las medidas de protección ambiental inciden directamente sobre el desarrollo tanto de nuevos regadíos como de la modernización de los existentes, y ello básicamente por medio de tres instrumentos jurídicos:

- Instituciones de prevención: evaluaciones de planes y proyectos.
- Instituciones de protección directa de los recursos naturales, en especial del agua, y de los espacios naturales (red natura).
- Condicionalidad de las ayudas directas y del fomento de actuaciones.

A continuación se hace referencia a algunas cuestiones que pudieran plantear algunas dudas.

---

(38) Modificado por Decreto 226/2005, de 8 de noviembre.

(39) Modificada por Orden de 9 de mayo de 2003, del Departamento de Agricultura, y por Orden de 14 de enero de 2005.

Un primer problema tiene relación con la distribución competencial entre Estado y CCAA, y afecta tanto a las numerosas obras de regadíos de competencia estatal (derivada de su previa declaración de interés general), como a obras promovidas por los propios regantes y no sometidas a procedimientos aprobatorios en las CCAA. El art. 5 Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, en su redacción introducida por la Ley 6/2001, de 8 de mayo, establece que «el Ministerio de Medio Ambiente será órgano ambiental en relación con los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado».

De este modo la competencia sobre las declaraciones de impacto ambiental lo son, no de quien ostenta las competencias materiales ejecutivas ambientales, ni siquiera de quien ostenta de modo genérico las competencias sectoriales (agricultura y regadíos en nuestro caso), sino que se determinan en función de la adscripción del promotor de las actuaciones. Se plantea si la competencia sustantiva de todo proyecto (concesional) de regadío recae sobre la Administración General del Estado, por el hecho de exigir una concesión sobre aguas del dominio público.

La realidad actual, con el modelo de financiación de los proyectos de regadíos, supone que la Administración central colabora financieramente, no a través de convenios o acuerdos marco, sino mediante actuaciones directas, previa declaración de interés general, y ello supone que los proyectos tanto de creación como de mejora de regadíos se realicen indistintamente por la administración estatal o autonómica, y ello aunque deriven de un único Plan General<sup>40</sup>. Las disfunciones resultan de los diferentes órganos ambientales competentes tanto para las declaraciones de compatibilidad ambiental como para el control de las obligaciones derivadas de las mismas, pues de acuerdo con la redacción dada al art. 7 del RD Legislativo 1302/1986, por la Ley 9/2006 de 18 de abril, «corresponde a los órganos sustantivos por razón de la materia ... el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la declaración de impacto ambiental».

En estos casos, ¿hasta dónde llega la capacidad de intervención de la Comunidad Autónoma en materias ambientales, que por otra parte no tiene otra limitación que la derivada de la intervención estatal mediante establecimiento de normas con carácter básico, en relación con las competencias estatales ejecutivas de las concretas declaraciones de impacto ambiental?. No cabe duda que en todo caso resulta poco coherente con los principios de la distribución competencial en materias ambientales, y al margen de la determinación del órgano ambiental para la DIA, que la vigilancia del cumplimiento de las DIAs no corresponda a un único órgano. La situación actual supone una compleja casuística en relación con la protección del medio.

Problemas similares se pueden plantear en relación con el uso racional de los recursos naturales, y en especial del agua en los regadíos, cuestión que nos ocupa. El uso y aprovechamiento del agua en los regadíos, al margen de la competencia estatal en cuencas intercomunitarias, debe estar sometida a condicionamientos ambientales, bien

---

(40) En las Zonas de Interés Nacional de Aragón se ejecutan obras de transformación en regadío indistintamente por la Administración General del Estado como por la Comunidad Autónoma.

genéricos o específicos (derivados de condicionados en las autorizaciones ambientales), y a condicionamientos sectoriales (como el cumplimiento de los códigos de buenas prácticas agrarias en las zonas declaradas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos, o el cumplimiento de la condicionalidad de la política agraria comunitaria) en materias cuya competencia es autonómica. Estas circunstancias carecen de una expresa regulación normativa, y pueden derivar en conflictos competenciales.

Estas circunstancias constituyen un argumento más que justifica la necesidad de una norma con carácter de ley para los regadíos en nuestra Comunidad Autónoma.

### III. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL. LA NUEVA REGULACIÓN EUROPEA Y LOS PROGRAMAS DE RECURSOS HÍDRICOS

#### 1. *La nueva regulación del desarrollo rural en la Unión Europea*

El diseño de la Política Agrícola Comunitaria (PAC) establecido en el Tratado de Roma, firmado en 1957, estuvo determinado por la preocupación reinante en Europa de garantizar el abastecimiento de alimentos. En el año 1999 comienza el desarrollo de una auténtica reforma de la política agraria (Agenda 2000), y 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.

En el año 2003 la Comisión Europea aprobó una serie de propuestas de reforma denominadas «revisión intermedia de la PAC»<sup>41</sup>. Dicha reforma tiene justificaciones de simplificación y de priorización del llamado segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural<sup>42</sup>.

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. El segundo pilar de la PAC ha sido objeto de un importante desarrollo legislativo cuyo eje central para el período 2000-2006 ha sido el Reglamento (CE) 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), conocido como Reglamento de Desarrollo Rural (RDR), y que Batiré Fuenzalida<sup>43</sup> califica como un auténtico Código Rural del siglo XXI para una agricultura que ahora se ha de encaminar hacia el desarrollo sostenible.

---

(41) Ver Considerando 3 del Reglamento (CE) 1698/2005: «La reforma de la política agrícola común en junio de 2003 (Reglamento 1782/2003) y abril de 2004 introdujo una serie de cambios importantes que probablemente vayan a incidir de forma significativa en la economía de todas las zonas rurales de la Comunidad en términos de pautas de producción agrícola, métodos de gestión de las tierras, empleo y, en términos generales, en el entorno socioeconómico de las distintas zonas rurales.»

(42) La reforma fortalece el desarrollo rural mediante la transferencia de recursos de las ayudas directas de la PAC, a partir de 2007, a medidas de desarrollo rural. Estas medidas pueden tener como meta la competitividad, la gestión del suelo y la economía rural.

(43) Carlos Vattier Fuenzalida, Isabel Espín Alba «Derecho agrario», Ed. Reus SA, Madrid, 2005, Capítulo 17, págs. 259 ss. En dicho tratado hace referencia a las medidas del Reglamento de 1999 que estructura en dos grupos de medidas subvencionables, las medidas complementarias de acompañamiento de la reforma de 1992 (jubilación anticipada, agroambientales y repoblación forestal, zonas desfavorecidas), y las medidas de modernización y diversificación de las explotaciones agrícolas.

En la necesidad de un acuerdo institucional y un nuevo marco financiero para el período 2007-2013<sup>44</sup>, conforme con el «sistema de perspectivas financieras» que garantiza una disciplina presupuestaria, que debe reajustarse anualmente, así como en el nuevo marco jurídico de la Política Agrícola Común conforme con la Estrategia de Lisboa<sup>45</sup> (relanzada por la Comisión el 2 de febrero de 2005) y con los objetivos de sostenibilidad de Gotemburgo<sup>46</sup>, se encuentra el fundamento de la modificación normativa del Desarrollo Rural. Se pretende lograr «un alto rendimiento económico» junto al «uso sostenible de los recursos naturales».

Para ello se regulan dos únicos instrumentos de financiación y programación europeos de la Política Agrícola Común, el **Fondo Europeo Agrícola de Garantía, «FEAGA»**, para financiar fundamentalmente los pagos directos y las medidas de mercado, y el **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural «FEADER»**, destinado a financiar los programas de desarrollo rural (siempre con la participación de los Estados miembros y de los beneficiarios) regulados en el Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (Diario Oficial n° L 209 de 11/08/2005).

Se pretende realizar un mayor control a través de un sistema de auditoria de cuentas ampliado a todo el desarrollo rural, y el citado Reglamento determina las condiciones y normas específicas de aplicables a la financiación de gastos de la PAC.

La nueva regulación del desarrollo rural, al margen de las modificaciones de los instrumentos financieros, se contiene en el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que sustituye al vigente 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). El nuevo Reglamento de Desarrollo Rural tendrá vigencia a partir del 1 de enero de 2007, y la derogación del actual será efectiva en dicha fecha, aunque seguirá siendo aplicable a

---

(44) La actividad de la UE, según este marco, debe concentrarse prioritariamente en los objetivos de competitividad y cohesión, desarrollo sostenible, ciudadanía europea y acción exterior de la Unión. La adaptación de los recursos a los objetivos, los instrumentos, la gobernanza y el sistema de financiación forman también parte de las dos Comunicaciones de la Comisión, de 10 de febrero y 14 de julio de 2004 [«Construyendo nuestro futuro común; retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada —2007-2013, COM (2004) 101 final» y «Perspectivas financieras 2007-2013, COM (2004) 487»].

(45) En el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000), la UE se marcó el objetivo de convertirse para 2010 en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social». Con ella se propone resolver la imperiosa necesidad de impulsar el crecimiento económico, crear empleo y conseguir mayor competitividad en los mercados mundiales. Los principios rectores de la contribución de la PAC a la estrategia de Lisboa fueron expuestos en el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 y quedaron confirmados en las conclusiones de la estrategia de Lisboa en el Consejo de Salónica en junio de 2003.

En marzo de 2005 se efectuó una revisión intermedia de esta estrategia. La estrategia renovada de Lisboa se centra en el doble objetivo de crecimiento y creación de empleo. Los Estados miembros tendrán mayor intervención en este proceso mediante la elaboración de planes de acción nacionales.

(46) En el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) se aprobó una estrategia en favor del desarrollo sostenible. Además, se añadió un pilar medioambiental a la estrategia de Lisboa.

las medidas aprobadas por la Comisión en virtud de dicho Reglamento antes del 1 de enero de 2007, manteniéndose vigentes hasta el 1 de enero de 2010 algunos contenidos normativos.

*1.1. Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*

Tal como se explicita en el considerando 1 del Reglamento, la política de desarrollo rural, además de constituir un instrumento complementario a las ayudas agrarias directas, debe contribuir a la cohesión económica y social, e integrar las prioridades relativas a la competitividad y al desarrollo sostenible.

Se orientan los esfuerzos y las medidas que recaen sobre la gestión del sector agrario a contribuir a «la aplicación del Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente y de las conclusiones de la Presidencia relativas a la estrategia de desarrollo sostenible», protegiendo y mejorando los recursos naturales, y en especial las aguas y el suelo (considerando 31).

Conviene destacar la referencia expresa contenida en el Considerando 39 del Reglamento al apoyo a los agricultores para enfrentarse a «las dificultades específicas» que se presentan en las zonas Natura 2000, y lo que afecta especialmente a los regadíos, a las desventajas resultantes de la aplicación de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE de 23 de octubre de 2000).

El Reglamento (art. 1) establece las normas generales que regulan la ayuda comunitaria al desarrollo rural, define los objetivos a los que debe contribuir, así como el contexto de la política de desarrollo rural, y el método para fijar las directrices estratégicas comunitarias aplicables, definiendo las prioridades y las medidas necesarias.

Los objetivos de competitividad y mejora del medio ambiente y de la calidad de vida rural, se aplican por medio de los cuatro ejes definidos en el Título IV. Los tres ejes temáticos son: mejora de la competitividad de los sectores agrícola y silvícola (eje 1), mejora del medio ambiente y del entorno rural (eje 2) y mejora de la calidad de vida y diversificación de la economía rural (eje 3). Un cuarto eje, denominado «eje Leader», basado en la experiencia anterior, introduce la posibilidad de enfocar el desarrollo rural desde el potencial local o endógeno.

Cada uno de los programas de desarrollo rural, ya lo sean con ámbito estatal o regional, debe presentar un equilibrio entre los presupuestos previstos para cada eje, y así la contribución financiera comunitaria debe repartirse entre los ejes, de modo que al menos el 10% del total se dirija al eje 1, el 25% al eje 2 y el 10% al eje 3 (el denominado eje 4, LEADER, tiene carácter horizontal, por lo que se distribuye entre los otros 3).

En desarrollo de lo previsto en el Reglamento por Decisión 2006/144/CE del Consejo de 20 de febrero de 2006 se aprueban las «**Directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural (período de programación 2007-2013)**». Respecto de cada conjunto de prioridades, las directrices estratégicas de la UE proponen actuaciones básicas que

los Estados miembros pueden integrar en sus estrategias nacionales de desarrollo rural basándose en seis directrices estratégicas comunitarias<sup>47</sup>.

## 2. El desarrollo rural en España y su adaptación al nuevo marco europeo

La estrategia de Desarrollo Rural para España, en el nuevo período de programación 2007-2013, pretende la mejora de la competitividad y un desarrollo sostenible, en aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005, aplicando una agrupación de políticas en función de los ejes establecidos por la normativa comunitaria, y mencionados *supra*.

El art. 12 del Reglamento obliga a cada Estado a la elaboración de un plan estratégico nacional, coherente con las directrices comunitarias de 20 de febrero de 2006, que debe establecer las prioridades de la intervención del FEADER, teniendo en cuenta los recursos financieros propios y los aportados por el citado Fondo Europeo. El citado Plan, pendiente de aprobación, debe especificar «la lista de los programas de desarrollo rural por los que se vaya a aplicar el plan estratégico nacional y la asignación indicativa del FEADER para cada programa».

Los nuevos programas de desarrollo rural se constituyen en los instrumentos de aplicación de los planes estratégicos, y por ello, de programación de las inversiones, a través de medidas reunidas en torno a los ejes definidos en el Reglamento, y para cuya consecución se solicita la ayuda del FEADER (art. 15 ss. del Reglamento). **Se exige por tanto definir un completo plan de financiación, que en último término va a concretar la política de regadíos y la financiación pública dirigida a la modernización y las medidas para el aprovechamiento de los recursos naturales.**

En las perspectivas financieras correspondientes al periodo 2007-2013, se considerarán prioritarias las **regiones de convergencia** (Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia)<sup>48</sup>, manteniéndose Aragón al margen de este grupo.

Las inversiones y las mejoras de las infraestructuras agrarias y de los regadíos pertenecen al primero de los cuatro ejes contemplados en las directrices estratégicas, es decir al «aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal», centrado en el capital humano y físico; aunque participa en el caso de las mejoras de regadíos del segundo eje, «mejora del medio ambiente y del entorno rural», que prevé medidas destinadas a proteger y mejorar los recursos naturales.

En España se desarrollarán distintos programas regionales por cada una de las CCAA, y, con el fin de incorporar elementos comunes y medidas horizontales para

(47) Éstas son las seis directrices estratégicas: mejora de la competitividad de los sectores agrario y silvícola; mejora del medio ambiente y del entorno rural; mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación; desarrollar la capacidad local de creación de empleo y diversificación; traducir en programas las prioridades; complementariedad entre los instrumentos comunitarios.

(48) Dejan de ser prioritarias Canarias, Cantabria, Castilla León y Comunidad Valenciana, que en el período anterior estaban en el objetivo 1, pero se reducirá el impacto económico mediante la aplicación de un régimen transitorio (*phasing in*), al igual que las regiones que quedan fuera del objetivo de convergencia por el efecto estadístico de la aplicación europea (*phasing out*), circunstancia que concurre en Asturias y Murcia, junto con las ciudades de Ceuta y Melilla.

todos ellos, se elaborará un **Marco Nacional**, que deberá ser aprobado por Decisión comunitaria. Estas medidas horizontales formarán parte de un capítulo común a los diferentes programas regionales y serán de obligada aplicación en todas las Comunidades Autónomas, pudiendo ponderarse y adaptarse en función de las necesidades regionales.

El Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural 2007-2013, en su borrador de 23 de octubre de 2006, prevé, asociadas al primer eje, la inclusión de cuatro medidas horizontales en el Marco Nacional, siendo la gestión de recursos hídricos una de ellas<sup>49</sup>. Y en relación con las prioridades correspondientes al primer eje, hace constar que «las difíciles condiciones climáticas españolas convierten al factor agua en el principal limitante de la agricultura y ganadería española. La importancia económica del regadío unida a la necesidad de hacer sostenible su puesta en práctica, **aconsejan orientar la gestión de los recursos hídricos hacia al ahorro del agua, manteniendo la coherencia con el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua**. Los objetivos de esta medida se concentrarán, por tanto, en optimizar la eficacia hídrica y en la mejora de la eficiencia técnica y económica de la aplicación del recurso hídrico». Por otra parte establece preferencias, a favor de los agricultores profesionales y de las explotaciones prioritarias, para el acceso a las ayudas de desarrollo rural.

Así, la gestión sostenible de los recursos hídricos se considera uno de los objetivos estratégicos, orientado al ahorro de agua, que se pretende lograr mediante la sustitución de infraestructuras de riego obsoletas y el fomento del riego localizado.

Por otra parte y dadas las exigencias a las explotaciones agrarias en la gestión del agua, en tanto recurso natural, y la obligatoria puesta en marcha de los servicios de asesoramiento a las explotaciones en el marco de la PAC, se prioriza esta medida destinada a los agricultores obligados a cumplir los requisitos de la condicionalidad. La medida pretende «un enfoque más amplio del mero cumplimiento de la condicionalidad, entendiendo que los servicios de asesoramiento se destinarán a mejorar el rendimiento global de la explotación»

En desarrollo de la **segunda directriz comunitaria**, España considera como parte fundamental de su estrategia de desarrollo rural el fomento de prácticas agrícolas y ganaderas respetuosas con el medio ambiente y la conservación del medio natural, especialmente de la red natura 2000 en las superficies agrarias y forestales, que permita proteger estas zonas de elevado valor ambiental; así como la conservación y apoyo a determinados paisajes agrarios tradicionales de gran valor como las dehesas, los regadíos tradicionales, las praderas atlánticas o las zonas esteparias. Por ello se plantean entre los objetivos del segundo eje:

- La reducción de la contaminación de las aguas por uso de fertilizantes y fitosanitarios
- La mejora de la calidad del agua y ahorro en el uso de agua (en coherencia con el cumplimiento de la Directiva Marco del Agua).

---

(49) Las otras tres medidas horizontales son: aumento del valor añadido de las producciones, puesta en marcha de los servicios de asesoramiento a las explotaciones, e instalación de jóvenes agricultores

### 3. La gestión de recursos hídricos y el desarrollo rural en España (2000-2006)

La política de desarrollo rural comunitaria en el período 2000-2006 ha sido fruto de la aplicación del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 mencionado *supra*. En función del nivel económico de las regiones se estableció un diferente nivel de acceso a la financiación comunitaria<sup>50</sup>.

En la zona Objetivo 1 el desarrollo rural en España incluye un «programa inter-autonómico» para la mejora de las estructuras de la producción y 10 «Programas Operativos regionales» autonómicos, además del programa de medidas de acompañamiento y la iniciativa comunitaria del Leader +.

En la zona fuera de Objetivo 1 (entre las que se encuentra Aragón) el desarrollo rural incluye un «programa interautonómico» para la mejora de las estructuras de la producción y 7 «Programas de Desarrollo rural» autonómicos<sup>51</sup>, además del programa de medidas de acompañamiento y la iniciativa comunitaria del Leader +.

El programa de desarrollo rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de Objetivo n° 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).

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) n° 1257/1999 sobre ayuda al desarrollo y cuenta con uno equivalente en regiones objetivo n° 1 financiado por FEOGA Orientación.

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.

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 financiación del citado Plan de gestión de recursos hídricos ha constituido el soporte económico de la planificación nacional de los regadíos contenida en el Plan Nacional de Regadíos 2000-2008, aprobado por Real Decreto 329/2002, de 5 de abril.**

(50) 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.

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

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 pretende mejorar la rentabilidad de las explotaciones agrarias y realizar 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>52</sup>.

Este programa ha permitido desarrollar importantes proyectos de mejora y modernización de regadíos especialmente en Aragón, dado que anteriormente la mayor parte de los fondos públicos se destinaban a creación de regadíos, pero no a la mejora de los existentes.

#### **4. Derecho estatal. Reforma y desarrollo agrario**

##### *4.1. Panorama normativo estatal*

La intervención administrativa sobre las estructuras territoriales agrarias<sup>53</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.

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, requiere de un análisis más detallado. Sólo decir que **los regadíos tradicionales presentan en general graves problemas relacionados con la excesiva parcelación, y por ello resulta difícil acometer planes de modernización y mejora, para asegurar su viabilidad futura que en estos momentos se plantea poco clara.** En estos casos la concentración parcelaria por sí sola no permite solucionar los problemas estructurales (la superficie media por propietario no permite una explotación viable), y es necesario plantear otras alternativas más relacionadas con la explotación agraria que con la propiedad (gestión compartida o centralizada de riego, o incluso de infraestructuras, unidades de riego mínimas, unidades mínimas de cultivo o de explotación...). En las condiciones actuales es difícil cumplir con las exigencias de la PAC, especialmente en lo relacionado con los requi-

---

(52) Véase: Evaluación Intermedia del Programa de Desarrollo Rural para la mejora de las estructuras de producción en regiones situadas fuera de objetivo nº 1 en España. Periodo 2000-2006.

(53) 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.

sitos legales de gestión (directiva marco del agua, zonas vulnerables...), y esta situación puede derivar en el abandono y degradación de las llamadas «Huertas Viejas», que tienen un valor que trasciende de lo exclusivamente agrario, y son objeto en determinados casos de especial protección a través de instrumentos de planificación urbanística, o en su caso de ordenación del territorio.

En la intervención de las Administraciones agrarias en el sector de los regadíos han tenido una preeminencia casi total las políticas de fomento. 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.

**El Plan Nacional de Regadíos**, a pesar de su escaso valor normativo, constituye el marco de referencia 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 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.

En cuanto al **régimen normativo estatal de estructuras agrarias y regadíos**, es obligada la referencia a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA), texto refundido aprobado por Decreto 118/1973 de 12 de enero<sup>54</sup>, que a pesar de ser preconstitucional ha ordenado 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.

Las actuaciones a que la Ley habilita, en materia de reforma y desarrollo agrario, lo son en comarcas o zonas determinadas por Decreto<sup>55</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. 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 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 LRDA, y ello porque afecta a derechos individuales,

---

(54) La Ley de Modernización de Explotaciones, 19/1995, deroga el Título II del Libro Primero (hacía referencia al Consejo del IRYDA), el Título III del Libro Segundo (sobre unidades mínimas de cultivo que se regula en esta ley 19/1995) y el Título IV del Libro Cuarto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (sobre explotaciones agrarias).

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

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>56</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. Ello exige que se implementen procedimientos para que los futuros receptores de las obras puedan acceder a los expedientes y proyectos correspondientes.

Por otra parte el régimen jurídico de las explotaciones agrarias, se regula con carácter básico a través de la **Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias**, a modo de estatuto de las mismas. 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, 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. 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».

Interesa destacar el **régimen de la financiación** de las ayudas reguladas, pues la normativa nacional se limita a establecer un régimen general de obligado cumplimiento, 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>57</sup>. 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.

---

(56) Ver a modo de referencia STSJ Murcia de 12/5/2000 derivada de un recurso al Acuerdo de Concentración Parcelaria.

(57) 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 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».

La ley 19/1995 modifica fundamentalmente el régimen de las unidades mínimas de cultivo, dirigido a impedir el fraccionamiento excesivo de fincas rústicas<sup>58</sup>, atribuyendo a las Comunidades Autónomas la determinación de la extensión de la unidad mínima de cultivo (**Aragón no ha desarrollado dicha potestad**, por lo que se mantienen las fijadas hace más de 50 años, y que en regadío son del orden de 5.000 m<sup>2</sup>). 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.

**El Decreto 613/2001 tiene una gran importancia y repercusión en todo lo referente a la mejora, modernización y creación de regadíos, ya que canaliza todas las medidas de fomento dirigidas a la explotación agraria, usuaria final de los aprovechamientos 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.

Tiene interés la referencia explícita del Real Decreto a la distribución 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 referencia *supra*<sup>59</sup>.

#### 4.2. Reflexiones en torno a la modernización de regadíos

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. Estas infraestructuras tienen un carácter demanial en su gran mayoría, y por ello son las administraciones competentes (hidráulicas) las que deben planificar y ejecutar dichas obras.

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**

(58) 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.

(59) 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 producción agrarios en las regiones de objetivo nº 1 de España, el Programa Operativo Integrado de Cantabria y el Programa de Desarrollo Rural para la mejora de estructuras de producción 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 éstas procedan, para una mejor ejecución financiera de los citados programas».

**de interés público.** En la mejora de estas infraestructuras intervienen las Comunidades Autónomas, mediante planes que no tienen un carácter uniforme. También actúa la administración del Estado, previa declaración de interés general, bien directamente o a través de empresas de capital público (SEIASAs). En estos dos niveles pueden actuar las administraciones públicas sin limitaciones derivadas del régimen de libre competencia de mercado.

El último nivel de actuaciones en los regadíos, ya existentes o de nueva creación, afecta al **usuario final**, al titular dominical del predio, por lo que nos encontramos bajo los dominios de una explotación o propiedad agraria. La intervención de la administración tiene lugar por medio de medidas al fomento de la mejora y de la modernización de las explotaciones agrarias, gestionadas por las Comunidades Autónomas.

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.

En este sentido hay que hacer referencia a la reciente publicación del «Real Decreto 287/2006, de 10 de marzo, por el que se regulan las obras urgentes de mejora y consolidación de regadíos, con objeto de obtener un adecuado ahorro de agua que palie los daños producidos por la sequía»<sup>60</sup>, por parte tanto del Ministerio de Medio Ambiente como del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

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.

---

(60) En la exposición de motivos se establecen los objetivos de este RD, que constituye una planificación coordinada de los Ministerios implicados: «Correspondiendo la distribución en alta al Ministerio de Medio Ambiente y en baja al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la sincronización de las actuaciones produce, sin duda, una sinergia que incrementa notablemente la eficacia de las medidas tomadas. En este contexto, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación teniendo en cuenta estos criterios de coordinación y eficacia, proponen, una serie de actuaciones que se desarrollan en este Real Decreto encaminadas a maximizar, cada uno en su esfera de competencias, pero coordinadamente, el ahorro de agua en una parte importante del sistema de regadío, lo que afecta tanto a la red de distribución en alta, como a la red de distribución en baja.»

#### IVW. A MODO DE REFLEXIONES FINALES

- Se ha producido un cambio de prioridades a favor de las inversiones y la mejora de eficiencia en los regadíos existentes, orientada a la protección de los recursos naturales.
- Para cumplir los objetivos de sostenibilidad son necesarias importantes inversiones en infraestructuras de distribución de agua y en nuevos equipamientos de parcelas, con especial atención a las zonas vulnerables a nitratos, y a los regadíos tradicionales.
- Hay que establecer estrategias dirigidas a la mejora de estructuras de las explotaciones agrarias, y a la implantación de instrumentos que incentiven el uso eficaz del agua.
- La profundización del modelo autonómico y el desarrollo competencial ha puesto de manifiesto la existencia de graves problemas de coordinación interadministrativa, en relación con los regadíos. Por ello considero la necesidad de una regulación normativa que debiera resolver entre otras las siguientes cuestiones:
  - En materia medioambiental es necesario que las CCAA puedan ejercer sus competencias ejecutivas, y de control de modo general, y ello debería afectar a las obligaciones derivadas de las evaluaciones ambientales estatales, o en último caso debieran establecerse procedimientos de coordinación.
  - En relación con los usos y aprovechamientos del agua en cuencas intercomunitarias, y dada la importancia del agua destinada al regadío, al margen de las competencias estatales sobre el dominio público hidráulico, las CCAA debieran ejercer un control y regular de modo efectivo, en orden a sus competencias, el uso racional del agua, así como la eficacia de los sistemas de riego.
  - La planificación estatal de regadíos es una herramienta necesaria, pero el Plan Nacional de Regadíos no ha sido coherente con el modelo competencial vigente, pues utiliza el instrumento de las declaraciones de interés general como forma de intervención al margen de sus competencias. La inexistencia generalizada de convenios ha obligado a utilizar este instrumento como forma de participación en la financiación de los Planes.

El desarrollo sostenible de los regadíos, la internalización de las exigencias de la Directiva Marco del Agua, e incluso los fundamentos establecidos inicialmente en las «Bases de la política de agua de Aragón», remitidas por el Gobierno de Aragón a las Cortes este mes de noviembre, constituyen argumentos a favor de una ley integral de los regadíos cuyo objetivo fuera más allá de la regulación de las medidas de fomento, y que permitiera disponer de un marco normativo general, ante la dispersión actual existente. Es necesario regular el proceso de modernización de regadíos, y dotarlos de un régimen jurídico, pues en la actualidad se están generando situaciones graves que incluso derivan en conflictos sociales.

**BIBLIOGRAFÍA**

Alonso García, Consuelo y Moreno Molina, José Antonio, «Técnicas jurídicas de protección ambiental», en Luis Ortega Álvarez (dir), Lecciones de Derecho de Medio Ambiente.

Ballarín Marcial, Alberto, Derecho agrario, Leyes agrarias y agroalimentarias, Ed. Mac Graw Hill, Madrid, 1998.

Ballarín Marcial, Alberto, Medio siglo de legislación agraria en España, Ed. Real Academia de Doctores, Madrid, 1994.

Castellano Prats, José Luis, Régimen jurídico de los regadíos, Ed. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2005.

Castellano Prats, José Luis, «La gestión de las Comunidades Autónomas en relación con los aprovechamientos de las aguas para usos de riego», en VVAA, Derecho de Aguas, Ed. Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006.

Delgado de Miguel, Juan Francisco, Código de Derecho Agrario, Ed. Aranzadi, Elcano (Navarra), 2001.

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.

Martín Mateo, Ramón, Manual de Derecho Ambiental, 2ª ed., Trivium, Madrid, 1998.

Navarro Fernández, José A. (coord.), «Introducción al Derecho Agrario. Régimen jurídico de las explotaciones agrarias», Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Ortega Álvarez, Luis y otros, Lecciones de Derecho de Medio Ambiente, Ed. Lex Nova, 4ª ed, Valladolid, 2005.

Orús, Fernando y otros, El código de buenas prácticas agrarias. Fertilización nitrogenada y contaminación por nitratos, 2ª ed., Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2001.

Ministerio de Medio Ambiente, Perfil Ambiental de España 2005, Informe basado en indicadores, Madrid, 2006.

Rijsberman, Frank y Mannig, Nadia, «Prioridades hídricas, alimentación y medio ambiente», en Vanguardia dossier nº 21 (octubre-diciembre 2006), Barcelona, 2006.

Topfer, K., Global environment Outlook 2000 (Programa medioambiental de Naciones Unidas), Ed. Earthscan Publications Ltd., 1999.

Vattier Fuenzalida, Carlos; Espín Alba, Isabel, «Derecho agrario», Ed. Reus SA, Madrid, 2005.

## Intervención de D. Álvaro ENRECH VAL

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS. PLAN HIDROLÓGICO NACIONAL Y PLAN NACIONAL DE REGADÍOS

Hasta hace poco tiempo, las Comunidades de Regantes han limitado sus actuaciones a la distribución de las aguas y administración de sus competencias en materia de policía, bajo la tutela de los organismos de cuenca, las Confederaciones Hidrográficas.

El amparo jurídico de su funcionamiento se encuentra en los artículos 81 a 91 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (RD Leg. 1/2001 de 20 de julio) y artículos 198 a 231 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RD 849/1986, de 11 de abril), así como en los estatutos y Ordenanzas redactados por la propia comunidad y aprobados por el organismo de cuenca.

Sin embargo, en la actualidad las comunidades se ven compelidas a iniciar un proceso de modernización de los sistemas de riego, con el fin de garantizar el suministro de agua a todas las parcelas dominadas, y adaptar las infraestructuras a las nuevas necesidades derivadas de la evolución de la agricultura.

La globalización de la economía provoca una dura competencia con productores de todo el mundo, y solo mediante la incorporación de técnicas avanzadas de cultivo e irrigación pueden alcanzarse las calidades y producciones que se precisan para hacer rentables las explotaciones agrarias.

Además, las políticas públicas respecto a las concesiones de agua van a exigir e imponer en el futuro la implantación de técnicas de ahorro de agua, limitación de pérdidas por filtraciones y evitación de escorrentías contaminantes, al amparo de lo previsto en la Directiva Marco de Aguas [Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas].

La Directiva ha sido transpuesta por medio de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social [artículo 129], y parte de la **consideración del agua como un patrimonio** y no como un bien comercial; indica los métodos para llevar a cabo una gestión integrada del agua amparada en los principios de prevención, precaución y corrección en la fuente; promueve un **uso eficiente y sostenible del agua** basado en la protección de los recursos hídricos; y propone medidas específicas encaminadas a la reducción de la contaminación, protección de los ecosistemas acuáticos y supresión gradual de vertidos y emisiones, para evitar la acumulación de tóxicos en el dominio público hidráulico y garantizar el suministro suficiente de agua en buen estado, señala distintos mecanismos para cumplir los objetivos previstos, entre otros, un programa de medidas y unas estrategias para preve-

nir y combatir la contaminación de las aguas, y establece además el **principio de recuperación de los costes** de los servicios relacionados con el agua.

Al mismo tiempo, el Plan Hidrológico Nacional, aprobado por Ley 10/2001, de 5 de julio, modificada por Ley 11/2005 de 22 de junio, señala en su artículo 2 entre sus objetivos:

«Gestionar la oferta del agua y satisfacer las demandas de aguas presentes y futuras a través de un aprovechamiento racional, sostenible, equilibrado y equitativo del agua, que permita al mismo tiempo garantizar la suficiencia y calidad del recurso para cada uso y la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles y

Optimizar la gestión de los recursos hídricos, con especial atención a los territorios con escasez, protegiendo su calidad y economizando sus usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

Para ello, la ley regula, entre otros, *las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso* y que afecten a los aprovechamientos existentes para el abastecimiento de poblaciones y regadíos».

El Plan Hidrológico establece en su disposición Adicional Undécima el sistema para la implantación de la recuperación de costes y el régimen de exacciones, adoptando las medidas necesarias para que dicho régimen de exacciones, regulado por el artículo 106 de la Ley de Aguas, se aplique de modo que *su cuantía se determine siempre teniendo en cuenta el volumen real de agua utilizado*.

Asimismo, el Plan Hidrológico señala en su Disposición Adicional Duodécima que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 53.4 LAG los organismos de cuenca determinarán los medios de control efectivos de los caudales concesionales, y, a continuación, para dar cumplimiento a dicho control, indica que los titulares de derechos concesionales están obligados a instalar y mantener los correspondientes medios de medición e información sobre los caudales utilizados, en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de la Ley. Dicho plazo precluyó, en consecuencia, el 26 de julio de 2005.

Con el fin de aumentar la eficiencia en el uso del agua y mejorar su calidad, así como mantener el empleo, fijar la población y contribuir al equilibrio territorial, fue elaborado el Plan Nacional de Regadíos, aprobado por Real Decreto 329/2002, de 5 de abril (BOE 101/2002, de 27 de abril), cuya entrada en vigor se produjo en fecha 28 de abril de 2002.

La Disposición Final primera del citado Real Decreto señala que el mismo se dicta al amparo de la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, atribuida al estado por el artículo 149.1.13ª de la Constitución.

El Real Decreto fija (artículo 3) cuatro tipos de actuaciones:

- Consolidación y mejora de los regadíos existentes
- Ejecución de nuevas transformaciones
- Creación de regadíos sociales
- Transformaciones de iniciativa privada

Para la financiación del Plan se establece una fórmula de cooperación en la que intervienen la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas (art. 6). Además se crea un Consejo Interterritorial para la gestión del Plan Nacional de Regadíos, en el que existe representación de las Comunidades Autónomas (art. 8).

El artículo 9 prevé que para la ejecución de las distintas actuaciones pueda el Ministerio de Agricultura suscribir convenios con las Comunidades Autónomas en los que se precisen las actuaciones de cuya ejecución se hará cargo cada una de las administraciones, así como la financiación y condiciones de ejecución de las obras. En el Boletín Oficial del Estado, número 151 de 2002, de fecha 25 de junio de 2002, fue publicada Resolución de 13 de mayo de 2002, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo Marco de Colaboración entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad Autónoma de Aragón, para la tramitación, puesta marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008.

El PNR, en Coordinación con el *Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de Cuenca*, mediante la cooperación entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Medio Ambiente y Comunidades Autónomas pretende crear un nuevo marco institucional del agua y el regadío, que permita una planificación general de los regadíos, mediante los principios de sostenibilidad, cohesión, multifuncionalidad, competitividad, equidad, flexibilidad, corresponsabilidad y coordinación institucional, orientada a una nueva política de regadíos que debe perseguir el desarrollo de las zonas rurales, integrando la actividad productiva con la conservación de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente, de acuerdo con las siguientes directrices:

- vertebrar el territorio
- mejorar el nivel de vida de los agricultores
- ordenar las producciones y los mercados agrarios
- mejorar las infraestructuras de distribución y aplicación del agua de riego, para racionalizar el uso de los recursos hídricos
- incorporar criterios ambientales en la gestión de tierras y aguas

A lo largo de los distintos epígrafes del Plan Nacional de Regadíos se hace hincapié en la necesidad de una planificación general de los regadíos en la que colaboren los Departamentos de Agricultura de las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Agricultura, bajo los principios de sostenibilidad, cohesión, multifuncionalidad, competitividad, equidad, flexibilidad, corresponsabilidad y cohesión.

En el apartado denominado Principios y Directrices Generales de una Nueva Política de Regadíos: Plan Nacional de Regadíos, se señala que:

En primer lugar, la mejora, modernización y consolidación de los regadíos existentes, en especial las dirigidas a racionalizar el uso del agua, se consideran prioritarias.

En segundo lugar, la ejecución de las actuaciones será compartida y coordinada entre las distintas Administraciones públicas con competencia en materia de regadíos.

La coordinación queda asegurada en esta planificación sectorial ya que el MAPA y las Comunidades Autónomas acuerdan los objetivos territoriales, convienen actuaciones y establecen conjuntamente los instrumentos de ejecución entre los que destacan los Convenios específicos de colaboración

En el epígrafe «Elaboración del PNR: Síntesis metodológica y Estructura General, ESQUEMA METODOLÓGICO I», se pone de manifiesto que las prioridades y objetivos generales del PNR Horizonte 2008 requiere de programas de actuación de la Administración Central (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Ministerio de medio Ambiente) en coordinación con las comunidades Autónomas.

El apartado «Programas de actuación», señala que «Por cada uno de los tres programas básicos se establecen las superficies de actuación, las inversiones a realizar y su financiación debidamente territorializadas.

Hay que hacer hincapié en que la elaboración del Plan Nacional de Regadíos se planteó como una colaboración institucional del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y las Comunidades Autónomas y es el resultado final del razonable consenso alcanzado, son perfectamente compatibles con el Plan Hidrológico Nacional y están incluidos en los Planes Hidrológicos de Cuenca.

Para ello, el capítulo «Programas de actuación en las actuales zonas de regadío» señala las superficies de actuación por Comunidades Autónomas e indica los distintos tipos de actuaciones a realizar; por ejemplo indica específicamente la modificación del sistema de transporte y distribución, el cambio del sistema de aplicación del riego y el control del consumo de agua, y el epígrafe «Desarrollo y Ejecución del Plan Nacional de Regadíos» refleja que la realización del PNR será llevada a efecto exclusivamente mediante la cooperación entre el Ministerio de Agricultura y las Comunidades Autónomas. Señala que el MAPA y las CC.AA: acuerdan objetivos territoriales, convienen actuaciones y establecen conjuntamente los instrumentos de ejecución.

Las Comunidades de Usuarios se hallan compelidas a procurar el buen orden del aprovechamiento que constituye su concesión, y a realizar las obras e instalaciones necesarias para evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, todo ello con amparo en los artículos 82.1 y 83.3 de la Ley de Aguas.

El Reglamento del Dominio Público Hidráulico establece [art. 199.2] que las Comunidades de Usuarios realizan, por mandato de la ley, y con la autonomía que en ella se les reconoce, las funciones de policía, distribución y administración de las aguas que tengan concedidas por la administración.

También el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, aprobado por Orden del Ministerio de Medio Ambiente, de 13 de agosto de 1999, dispone entre sus recomendaciones la del establecimiento de regulaciones internas en los sistemas de riego, hasta que se lleven a cabo obras de modernización, por tal de conseguir un correcto aprovechamiento de los recursos hídricos y evitar el mal uso de los mismos.

Por último, los Estatutos y Ordenanzas de las Comunidades prescriben que una de las atribuciones de la Junta de Gobierno es establecer los turnos de agua, conciliando los intereses de los diversos aprovechamientos y cuidando que se distribuya el agua del modo más conveniente para los intereses comunitarios.

A su vez, hay que hacer constar que la modernización del sistema de riego asegura el mantenimiento de las explotaciones y la incorporación de jóvenes a las mismas. La no modernización supone un descenso en la producción, pérdida de valor de las fincas y de oportunidades de cultivo, abandono de las parcelas, además del riesgo de sanciones medioambientales por mal uso del agua y contaminación de acuíferos.

La instalación del sistema de riego a presión (aspersión, goteo) en las parcelas de cultivo hace que produzcan más cosechas y de mejor calidad, permite llevar a cabo el cultivo con menos medios mecánicos [ahorro de uso de maquinaria], con menos medios químicos [disminución del uso de herbicidas y biocidas], con una menor aportación de fertilizantes [descenso de la contaminación de los acuíferos, evitación de aportes indeseados de nitrógeno por lixiviación, etc.], y hace posible que los agricultores regantes alcancen un nivel de vida acorde con los tiempos y la sociedad actuales.

La modernización del riego:

- a) garantiza un uso eficiente del agua
- b) permite una aplicación racional de los fertilizantes, lo que conlleva el cumplimiento de las prescripciones legales respecto a la evitación de las filtraciones contaminantes, con lo que se evita la contaminación de acuíferos
- c) hace posible la mejora en la gestión del agua
- d) permite la adopción de nuevas tecnologías en todo el proceso de uso del agua, permite la dignificación del trabajo del agricultor y hace posible que los agricultores regantes alcancen un nivel de vida acorde con los tiempos y la sociedad actuales
- e) garantiza un aprovechamiento igualitario del agua para todos los regantes [en los sistemas de riego a manta o por inundación, los partícipes cuyas parcelas se hallan próximas a los cauces principales tienen mejores oportunidades de riego, y los alejados sufren cortes y carestía de suministro, mientras que en los sistemas modernizados con riego a la demanda, la oportunidad del riego es idéntica para todos los partícipes].

Lejos de resultar perjudiciales para los intereses de los agricultores, las obras de modernización no suponen más que una inversión propia de la explotación, como pueden serlo la construcción de almacenes o la adquisición de maquinaria, máxime considerando que cuentan con importantes subvenciones procedentes de las arcas públicas.

A todo ello hay que añadir que la obtención de ayudas públicas en cualquier clase de cultivos se halla condicionada cada vez más al cumplimiento de unas buenas prácticas agrarias, que son imposibles de cumplir utilizando sistemas de riego a manta o por inundación. Tanto el Código de Buenas prácticas agrarias [Decreto 77/1997, de 25-05-97; BOA nº 66, de 11-07-97], como las normas que ordenan la producción integrada de cereales y frutas, y especialmente las prescripciones de la solicitud de ayudas PAC [Reglamento (CE) nº 1782/2003, del Consejo, de 29/09/03; R D 2353/2004 (MAPA), de 23/12/04; Órdenes (Dptos. De Agricultura y Medio Ambiente DGA, de 30/12/04 (BOA nº 12, de 26/12/2005)], exigen, sistemáticamente, la **utilización de**

**instalaciones para la racionalización del uso del agua de riego.** Incluso el Real Decreto del Ministerio de Agricultura para la concesión de ayudas destinadas a al reconversión varietal de la producción de determinadas especies frutícolas incluye dicha exigencia para tener derecho a las ayudas que se prevén al efecto.

A mayor abundamiento, dada la situación de sequía y escasez de recursos hídricos que padecen las diferentes cuencas hidrográficas, especialmente la del Ebro, es previsible que en un futuro cercano puedan ser rebajadas por el organismo de cuenca las dotaciones de agua objeto de la concesión, con amparo en lo que al efecto dispone el artículo 65.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, que señala:

«Asimismo, las concesiones para el abastecimiento de poblaciones y regadíos podrán revisarse 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.»

Todo ello va a provocar que los usuarios, especialmente los regantes, deban implementar la adaptación de la economía agrícola a los usos y obligaciones derivados de la aplicación de la Directiva Marco y demás legislación reseñada, lo que conllevará, de forma imperativa, la instalación de métodos de riego que permitan el ahorro de agua y eviten la contaminación de los acuíferos; es decir, riegos por aspersión y riegos localizados.

Dificultades de la aplicación.

Financiación insuficiente. Marco legal inadecuado.

Tenemos por lo tanto, un marco normativo que impone, por activa o por pasiva, las actuaciones tendentes a modernizar los sistemas de riego, y también, una situación en el sector que obliga a los usuarios a llevar a cabo las obras, puesto que solo mediante la instalación de sistemas de riego a presión podrán competir en el mercado global

Sin embargo, tales imperativos no han venido acompañados de dos cuestiones fundamentales para alcanzar los ambiciosos objetivos previstos:

Una financiación suficiente acorde con el interés general que corresponde a las obras a ejecutar (existen obras de interés general como los puertos, los aeropuertos, las autovías y las líneas de ferrocarril, cuya financiación corre a cargo, íntegramente, de los presupuestos generales del Estado)

Un marco normativo que permita a las Comunidades de Regantes llevar a cabo los planes de mejora con rapidez y sin tensiones

El artículo 99, apartado tres, de la Ley 5071998 de 30 de diciembre de medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social autorizó la creación de Sociedades Mercantiles estatales para la ejecución de obras e infraestructuras concretas de modernización y consolidación de regadíos. En desarrollo de dicho artículo, el Gobierno autorizó mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de noviembre de 1999, la creación de SEIASA del Nordeste, S. A. como instrumento de actuación pública en relación con las obras de modernización y consolidación de regadíos en el ámbito geográfico deter-

minado en su objeto social, precisando como objetivos de la Sociedad Estatal, entre otros, la promoción, contratación, ejecución y explotación de inversiones en obras de modernización y consolidación de regadíos incluidas en el Plan Nacional de Regadíos y declaradas de interés general.

Mediante el Decreto 198/2000, de 21 de noviembre, del Gobierno de Aragón, se creó la empresa pública «Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesa, S. A.». Entre los apartados incluidos en su objeto social se encuentra [art. 1.2.e)] «La financiación, promoción, construcción, conservación y explotación de infraestructuras rurales, con especial atención a los regadíos».

Conforme a los acuerdos suscritos entre los Ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente, y el Departamento de Agricultura de Comunidad Autónoma, las Comunidades de Regantes han iniciado los procesos de modernización, algunas mediante convenio con SEIASA, otras con SIRASA, y han aprobado proyectos cuyo coste de ejecución alcanza cifras muy elevadas.

Las Juntas de Gobierno de las Comunidades, con el apoyo institucional y, en la mayor parte de los casos, contando con el apoyo mayoritario de los regantes, han llevado adelante la tarea administrativa de preparación de los proyectos, aprobación de los mismos y licitación de las obras.

Sin embargo, dadas las circunstancias por las que atraviesa el sector agrícola, y, por extensión, las zonas rurales, se han producido situaciones de conflicto, que en algunos casos han llegado a generar graves enfrentamientos entre partidarios y opositores de la modernización de los regadíos, entre otras cosas, por:

Atomización de las explotaciones y excesiva parcelación de las fincas, con la dificultad de coordinar la modernización con la concentración parcelaria (prácticamente imposible en las zonas de huertas viejas de las riberas de los ríos)

Envejecimiento de los titulares de las explotaciones, quienes, en algunos casos, al no disponer de continuidad en la explotación, prefieren dejar de invertir en la misma, antes que endeudarse

Presencia de personas ajenas al sector agrícola, carentes de interés empresarial, cuyas rentas proceden de otros sectores, y que deciden no invertir en una actividad rodeada de incertidumbre

No se puede dejar de lado, en algunas ocasiones, la politización de los proyectos, bastando que quien lo propone tenga una determinada tendencia, para que los de la contraria se opongan al proyecto

Las Comunidades de Regantes son entidades que tienen el carácter de **Corporación de Derecho Público** a tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Aguas [Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio] y artículo 199 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico

**Los acuerdos** adoptados en la Junta General de la Comunidad en los que se aprueban los proyectos, presupuestos e inversiones **son ejecutivos** [presunción de legalidad y prerrogativa de ejecutividad de los actos administrativos], mientras no sean

declarados nulos o anulados por resolución judicial, o mientras no recaiga resolución en la que se adopte su suspensión.

Se está dando la circunstancia de que, aun contando con una mayoría en la Junta General para llevar a cabo los proyectos, la minoría opositora consigue bloquearlos, y ello por las dificultades para imponer la obligatoriedad de la conexión a los sistemas modernizados.

El articulado tipo de los Estatutos y Ordenanzas de las Comunidades de Regantes recoge prescripciones del siguiente tenor:

En relación con la convocatoria:

En los supuestos de reforma de las Ordenanzas y Reglamentos, o de asuntos que, a juicio de la Junta de Gobierno, puedan comprometer la existencia de la Comunidad o que afecten gravemente a sus intereses, la convocatoria se realizará mediante notificación personal y anuncios insertados en uno de los diarios de mayor difusión de la región.

Respecto a la adopción de acuerdos:

Los acuerdos relativos a modificaciones de las Ordenanzas y Reglamentos o a determinados asuntos que, a juicio de la Junta de Gobierno, puedan comprometer la existencia de la Comunidad, solamente serán válidos si son adoptados en Junta General extraordinaria convocada al efecto y aprobados por las tres cuartas partes, como mínimo, de los partícipes asistentes.

A pesar de la dicción literal del artículo 201.8 f) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que obliga a todos los usuarios de la misma Comunidad a financiar las obras acordadas por la Junta General y a adaptar sus sistemas de riego a los proyectos aprobados, es extraordinariamente difícil llevar a cabo la ejecución de los mismos de forma pacífica, y en ocasiones, algunas comunidades han debido renunciar a la misma, a pesar de contar con mayoría, y ello porque los organismos de cuenca están exigiendo mayorías cualificadas (tres cuartas partes de los votos presentes y representados en la Junta General) para obligar a todos los comuneros a acogerse a las obras de modernización.

La norma señalada indica que:

«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»

**Sin embargo, con respecto al mantenimiento del sistema tradicional** de riego a manta o por inundación, además lo ya indicado respecto a las mejoras en la producción y garantías ambientales, hay que señalar que la reparación, mantenimiento, limpieza y reconstrucción de las acequias **constituye un coste mucho mayor** que la realización de las obras de modernización, y, además, con la previsible ausencia de ayudas públicas.

Además, la instalación para todos hace posible que en el futuro, cuando los que hoy de oponen cambien de opinión, sea por propio convencimiento, o por las exigencias que emanen de cualquiera de las administraciones competentes, o se produzca la transmisión de la parcela por cualquier título, se puedan conectar al sistema de riego modernizado sin problema alguno.

El problema no es de fácil solución. Si se dimensiona el proyecto solo para los comuneros que son partidarios de la modernización en el momento en que se plantea su ejecución, no será posible en el futuro que conecten el resto de los partícipes, puesto que se habrá calculado la dimensión de las instalaciones (embalses, sistemas de bombeo, redes de tuberías, etc) de forma acorde con la superficie afectada. Por el contrario, si se dimensionan las instalaciones para la totalidad de la superficie dominada, y se ejecuta solo a cargo de los partidarios, a la espera de que los que hoy no lo son modifiquen su actitud en el futuro, el coste unitario será tan elevado que disuadirá a muchos de los primeros, lo que hará inviable el proyecto. ¿De qué sirve en tal caso la declaración de interés general?. ¿De qué sirve que la ley por un lado, y los nuevos paradigmas que mueven la conciencia social (evitar la contaminación, ahorrar agua, realizar actividades sostenible y respetuosas con el medio ambiente) por otro, señalen como un objetivo fundamental la modernización de los sistemas de riego?.

Incluso la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, modificada por Ley 26/2005, de 30 de noviembre, ha pretendido considerar la cuestión, al establecer en su artículo 19 lo siguiente:

Otros gastos a cargo del arrendador.-

1. Incumben también al arrendador las obras, mejoras o inversiones que, por disposición legal o por resolución judicial o administrativa firmes o por acuerdo firme de la comunidad de regantes sobre la modernización de regadíos para el cambio de sistema de riego, hayan de realizarse sobre la finca arrendada.

El artículo 20 LAR señala:

1.— Corresponde al arrendatario efectuar las reparaciones, mejoras e inversiones que sean propias del empresario agrario en el desempeño normal de su actividad y las que 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.

En las zonas de instalación de nuevos regadíos se cuenta con la aplicación de la ya vetusta Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, así como de los Reales Decretos por los que se vienen declarando las zonas de interés nacional, lo que permite aplicar el instituto de la expropiación forzosa para la ocupación de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de las obras.

Al tiempo, las obras que son efectuadas por SEIASA cuentan con la declaración de interés general que establece el Gobierno de la Nación.

El problema para las obras llevadas a cabo por SIRASA ha sido resuelto mediante la aprobación de la Ley aragonesa 6/2004, de 9 de diciembre, por la que se establecen medidas en materia de expropiación forzosa para actuaciones en materia de mejora y creación de regadíos.

Sin embargo, a pesar de que disponemos de un importante acervo legal, conviene señalar que la obligatoriedad señalada por el artículo 201.8.f) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico no está recogida en la Ley, por lo que permanece irresuelto el problema de la aplicación de la modernización a la totalidad de la superficie dominada en una comunidad, y no son pacíficas las opiniones. Existentes. Mientras que el ejecutivo pretendió resolver la cuestión con un arreglo de nivel reglamentario, los Tribunales están llevando a muy altas cotas la exigencia del cumplimiento de los requisitos de validez para la adopción de los acuerdos.

Así, en Sentencias de fecha 21 de marzo y 1 de julio 2005 y 5 de junio de 2006, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJA ha anulado los acuerdos adoptados en la Junta General de una Comunidad de Regantes porque, aun no imponiendo sus Estatutos que debía convocarse con papeleta personal dirigida a cada partícipe la Junta General Extraordinaria en la que se aprobó el proyecto de modernización, el Tribunal entiende que tanto por el contenido del acuerdo como por el importe económico de que se trataba, la convocatoria debió haberse efectuado mediante notificación personal.

Sin embargo, el mismo Tribunal, en Sentencia recaída en el Recurso 242/98 no estimó necesaria la notificación personal en un supuesto de expropiación por no haber efectuado la solicitud de reserva en zona regable de concentración, al entender que era suficiente, en el caso de una pluralidad de afectados, la notificación por edictos.

Resulta chocante que con una mayoría simple de los propietarios de una zona se pueda, al amparo de lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, imponer la Concentración Parcelaria, y que, a pesar de que las obras del Plan Nacional de Regadíos hayan sido declaradas de interés General, no sea posible llevar a cabo algunos proyectos de modernización de regadíos al existir una minoría de bloqueo. Dicha minoría impide cumplir la normativa referida al buen uso del agua y a la evitación de escorrentías contaminantes.

La Normativa urbanística contempla la posibilidad de imponer determinados sistemas de actuación, al amparo de las importantes potestades de que disponen tanto la Administración local (sistemas de concesión, expropiación, cooperación y ejecución forzosa) como, en su caso, la Junta de Compensación (sistema de compensación).

En el sistema de actuación indirecta que contemplan los artículos 138 y siguientes de la Ley Urbanística de Aragón, son los propietarios que representen más de la mitad de la superficie de una unidad de ejecución quienes redactan los Estatutos de la Junta de Compensación y las Bases de actuación de esta y los presentan ante el Ayuntamiento. Desde la notificación del acuerdo municipal de aprobación de los Estatutos y Bases, los restantes propietarios disponen del plazo de un mes para incorporarse, y, si no lo hicieran, sus fincas resultarán expropiadas.

Incluso los gastos de reparcelación se inscriben como carga real.

La única ventaja de la que disponen las Comunidades de regantes respecto a las obras de modernización se encuentra en el artículo 127 de la Ley de Aguas, incorporado, antes de la promulgación del Texto Refundido, mediante la modificación operada al amparo de lo previsto en el artículo único, apartado cuadragésimo séptimo, de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre [BOE 298/1999 de 14-12-1999], de modificación de la Ley de Aguas.

El citado precepto otorga importantes prerrogativas a las obras hidráulicas de interés general, y también a las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, incluidas en la planificación hidrológica, entre ellas, la **no sujeción a licencia de obras ni a cualquier acto de control preventivo municipal** a los que se refiere el párrafo b) del apartado 1 del artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Una cuestión a considerar es la de la financiación del denominado «amueblamiento de parcelas», es decir, la instalación de los sistemas de riego individuales, a partir del hidrante instalado mediante las obras ejecutadas por la Comunidad. Los agricultores a título principal disponen de un mecanismo de financiación amparado en el Real Decreto 613/2001, que otorga determinadas ayudas económicas y proporciona mecanismos de financiación en condiciones sumamente favorables. Sin embargo, los propietarios que no reúnan la condición de agricultor a título principal no disponen de una financiación equivalente, aunque el Instituto de Crédito Oficial, en cooperación con las Comunidades Generales y las entidades de ahorro ha propuesto una línea de crédito en condiciones algo más ventajosas que los créditos habituales.

Otra cuestión problemática: el pago de las obras y su exacción por el procedimiento de apremio

Un problema de considerable nivel lo constituye el hecho de que algunas Comunidades han tenido dificultades para llevar a cabo el cobro de alfardas, derramas y gastos devengados a causa de las obras de modernización, debido a la negativa de algunos partícipes al pago de los recibos por distintos conceptos.

Las Comunidades de usuarios disponen de la potestad de llevar a cabo **el cobro de las deudas mediante el procedimiento de apremio**, una vez finalizado el período de pago voluntario.

El artículo 83 de la Ley de Aguas prescribe con claridad la potestad de las Comunidades de Usuarios para la utilización de la vía de apremio, y el artículo 209 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico establece la forma de llevarlo a efecto, mediante el dictado de la correspondiente **providencia de apremio y el nombramiento de agente recaudador**, el cual se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda, pudiendo solicitar la Comunidad de dicho Ministerio que la recaudación se realice por medio de los **órganos ejecutivos del mismo**.

Sin embargo, y a pesar de la dicción literal del artículo 209.4 RDPH, los **responsables de la Agencia Estatal de Administración Tributaria han mostrado su negativa** para que la recaudación se realice por medio de sus órganos ejecutivos.

Se ha indicado a algunas Comunidades de Regantes que **se requeriría la firma de un convenio** en el que estuviesen presentes numerosas Comunidades de Usuarios,

dada, al parecer, la dificultad existente para organizar administrativamente el sistema de recaudación.

Los Organismos de cuenca ostentan la tutela sobre la Comunidad de Regantes y exigen a estas el cumplimiento de las prescripciones legales en materia de policía, distribución y administración de las aguas, buen orden de los aprovechamientos, etc..

En la medida que se exige a las Comunidades de usuarios el cumplimiento de las normas de policía de aguas y de protección medioambiental, así como las derivadas de la aplicación de la Directiva Marco de Aguas, sería razonable que las Confederaciones Hidrográficas, o, el propio Ministerio de Medio de Ambiente, realizaran, al amparo de la citada tutela, las gestiones oportunas ante la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda, a fin de establecer el método de asesoramiento y ayuda a las comunidades para **hacer posible y llevar a efecto el procedimiento de apremio en la recaudación de las deudas**, una vez terminado el periodo voluntario de pago.

Las Comunidades de Propietarios han conseguido que se establezca un procedimiento privilegiado para el cobro de cantidades debidas en concepto de gastos comunes, y en tal sentido se incorporó ex-profeso un apartado en el artículo 812 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en virtud del cual, y a través del **procedimiento monitorio**, pueden las Comunidades de Vecinos exigir el pago de la deuda, mediante la aportación de certificaciones de impago.

Las Comunidades de usuarios del agua no pueden acceder al procedimiento señalado, que compete al orden jurisdiccional civil, dado su sometimiento a las normas administrativas, entre las que se incluyen la Ley General Tributaria y el Reglamento de Recaudación, por ello, es evidente que sería de gran ayuda que los trámites pudieran ser efectuados a través de los **órganos recaudadores ejecutivos de la Agencia Tributaria**.

Podría por tanto, tratar de establecerse una fórmula para la Recaudación en vía ejecutiva, a cargo directamente de los órganos ejecutivos de la Agencia Tributaria, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 209.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

¿Un nuevo Régimen jurídico para las Comunidades de Regantes?

La cuestión más importante a la larga, es la del **régimen jurídico de las Comunidades de Regantes**. La modernización de los regadíos ha convertido a dichos entes, que se limitaban a la distribución del agua al amparo de costumbres más o menos ancestrales, y con base en la Ley de Aguas y Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en entidades con gran capacidad de inversión, y tutoras de bienes de dominio público (el agua y el medio ambiente). Ello debería hacernos reflexionar, para orientar la legislación de modo que se pueda favorecer esta gestión encaminada a preservar los recursos hídricos. A tal fin, independientemente del establecimiento de las medidas señaladas para el cobro de las derramas, debería considerarse que, dada la complejidad de los problemas a resolver por las Comunidades, estas deberían disponer de un sistema normativo propio, a medio camino entre los Ayuntamientos y las Cooperativas.

Dicha normativa podría partir de la actual configuración de las Comunidades como entidades de derecho público, adscritas al organismo de cuenca, pero el establecimiento del régimen de funcionamiento y acuerdos, así como su régimen disciplinario podrían ser objeto de una normativa propia, que señalara como puntos más importantes:

La Junta General es el órgano soberano

La Junta de Gobierno debería parecerse a lo que es el Pleno de un Ayuntamiento, eso sí, sometida a la Junta General, pero con capacidad y autonomía suficientes para llevar a cabo una gestión eficaz

Las publicaciones, notificaciones, escritos, etc., deben estar sujetas a la norma administrativa, pero considerando el uso de las nuevas tecnologías (por ejemplo: algunas convocatorias deberían poder realizarse mediante SMS y correo electrónico)

En el caso de la adopción de determinados acuerdos, que tengan que ver con inversiones derivadas de exigencias legales, o aquellas cuyo contenido se halle incluido en planes o proyectos de interés general, no serán exigibles mayorías cualificadas.

Para la ejecución de dichos proyectos, además de las ayudas en la financiación, la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en su caso, habrán de poner a disposición de las Comunidades de regantes los medios técnicos que resulten necesarios. Están cumpliendo una función administrativa de primer nivel, orientada al interés general.

Cuando se construye una carretera, un gasoducto, una línea de ferrocarril, un aeropuerto, una autovía, etc., el Estado utiliza para ello todos los medios de que dispone, pues lo mismo ha de hacerse con los proyectos de modernización de regadíos.

Naturalmente, habrían de establecerse diferencias entre las pequeñas comunidades y aquellas que comprenden amplias áreas de riego, pero ello puede ser objeto de matizaciones en la propia norma que haya de ser aprobada, tal como existen previsiones de distinto orden en la Ley de Bases del Régimen Local, respecto a los Ayuntamientos, en función de su población.

No se puede dejar abandonadas a su suerte a unas entidades que, con los fallos y aciertos propios de toda organización humana, sirven para ordenar el uso de un elemento básico: el agua.

Noviembre de 2006

## COLOQUIO

Moderador: D. Juan José BRUN

### *Juan José Brun (Moderador)*

Una vez concluida la exposición de la ponencia, de manera muy (...) y clara, felicito a los ponentes. Iniciamos, si les parece, el turno de debate de los temas....)

Bueno, en primer lugar... (...)

### *Mariano Ramón (Veterinario)*

Primero, quisiera reconocer (...) que fue pionero de lo que hoy está muy en boga, que es la introducción del riego por aspersión. Quisiera recordar aquí a la audiencia (por qué no (...)) que cuando él llegó a ocupar la presidencia del Instituto (...), él consiguió (...). «Vengo a esta casa con un aspersor en la mano». Y fue entonces, y en escándalo, quien luego (...).

Dicho esto (...) yo quisiera poner (...). Es la siguiente: en esta reestructuración que ahora mismo no ha terminado (...), yo le pediría que dijera qué papel le reserva a la mayoría hervípora en instalaciones a título de (...).

### *Alberto Ballarín Marcial (Notario)*

Bueno, pues ya... Ya me he adelantado un tanto. Si verdaderamente fuéramos a la asociación ¿o almoneda?, aunque fuera sólo uno, no tiene que ser algo obligado. No sé si hará por la junta en nombre de uno, ¿eh? (...). Porque es que si ¿nace? la asociación, sin ninguno no vales nada, ¿no?.

Pueden regalar igual que (...), ¿no? En cambio, si se asocia, tiene aún la (...). En una democracia, se gana más votación, dentro de una cooperativa, en votación en común, lo que aporta no hay la sociedad, ya lo saben ustedes. Lo aporta el grupo. Eso es un (...). No lo aporta la sociedad. Eso no... Eso no cabe duda, si no (...).

Pues entonces, se libera una cantidad enorme de mano de obra. Porque efectivamente, ¿no sólo, no saben? (...). ¿Y qué han hecho el resto? Alguna cuadra, vamos a tener ovejas... ¡Ah! Pues cuando quieren ocupar, eso son activos, que desean.

Después un (...) enorme (...) ¿o la votación general? Y aquel que no quiera hacerlo así (...). ...pues por lo menos, con veinte hectáreas pueden tirar adelante, según (...).

Yo creo que se ha descuidado la (...). Se ha (...) el tema de la ganadería, esperando que la iniciativa privada no fuera a su (...). Lo decía él, pero algunos están muy (...). ...ya hemos visto que los montañeses, que por hacer un pantano se venían a la tierra baja, a ser (...). Como eran ganaderos de profesión, más que a (...), aquí seguían teniendo

vacas. Y ha resultado mucho lo que dicen los más ricos de los pueblos de colonización, porque ha salido propiedad (...), en general... Yo como presidente lo tengo que decir, ¡pero espera! Cuidamos los aspectos (...). Claro, después de tener una influencia enorme, hay que convencerlos, con esta política de (...), hay que contentar, como un (...) muy importante.

**Mariano Ramón (Veterinario)**

Yo quisiera añadir que (...)

**Juan José Brun (Moderador)**

¿Alguna intervención más?

**Alberto Ballarín Marcial (Notario)**

(...) una última pregunta: sabiendo que aquí existe una ley que se ha puesto en vigor en Aragón llamada [de] reparto de tierras, ¿qué relación podría tener la Ley [de] reparto de tierras con lo que usted llama «el fondo de tierras»? (...)

**José Luis Castellano Prats (Ingeniero Agrónomo de la DGA, Ponente)**

En España hay fondo de tierras en Navarra (...) La hay en Castilla-León. En Castilla-León se ha creado la Ley de concentración parcelaria, crea el fondo de tierras, ¡y además con la facultad de arrendar!, no sólo de comprar y vender sino de arrendar y de subarrendar. Que (...) para proponer esta solución, ¿eh? Además está en Asturias, está en Galicia... En Galicia se propuso ya... en el libro *Galicia 2000* se propone ya el fondo de tierras y se ha hecho algo en esta materia. De modo que hoy día el fondo de tierras..., pues está ya admitido en varias comunidades autónomas importantes. Y yo creo que por ahí pasa la solución. Creo eso; ¡quizá esté equivocado!

Yo lo que veo es que ha tenido mucho éxito el arrendamiento y que ha tenido éxito el fondo de tierras. Unamos los dos éxitos a ver si así superamos el famoso cáncer del minifundismo.

*[Tras un breve diálogo que resulta inaudible habla Álvaro Enrech Val, en términos igualmente inaudibles.]*

**José Luis Castellano Prats (Ingeniero Agrónomo de la DGA, Ponente)**

Hoy hay una cosa clara: que al lado de la unidad mínima antigua, que fue [en] el año cincuenta y ocho, que es muy pequeña en Aragón —si no me equivoco, ¿media? hectárea de regadío, una cosa ridícula, que no servía para nada—, hoy día todas las leyes modernas —no sólo las nacionales: otras leyes— establecen, al lado de esa unidad mínima antigua, lo que se llama la «unidad mínima viable», o ¿de? unidad de riego; que, por ejemplo, en las concentraciones parcelarias de la ¿provincia de Huesca?,

en (...), se ha puesto en diez hectáreas. Diez hectáreas, se establece un **¿regante?** por diez hectáreas, y aquí tienen que apachucarse. Pero claro, eso va a establecer unas subcomunidades **¿de regantes?**... que se pelearán entre ellos, que se robarán el agua... que será una cosa tremenda. La ley navarra tiene la unidad de riego y la unidad de explotación viable, que viene a ser eso: **¿unas noventa hectáreas?** de la ley (...)

¡Y no podemos evitar ir a eso, pero (...) por una ley! ¡Eso no puede ser más que el resultado de una ley! ¡No podemos inventarla nosotros, tiene que ser el resultado de una ley! Estamos con las manos atadas.

### *José Manuel Pinilla*

Hola, buenas tardes. José Manuel Pinilla, soy secretario **¿técnico?** de **¿UAGA-COAG?** en la provincia de Huesca. Simplemente., no tengo muchas preguntas. (...) coincido con los ponentes es [en] agradecer a los organizadores de esta jornada, porque este tema tan importante (...) con nuestra información llegar a esos segmentos de la sociedad (...) de la agricultura (...) muy noble de la producción de alimentos, que es la agricultura y la ganadería (...) en muchos medios de comunicación y hasta nos vemos acorralados.

Entonces nos es difícil sacar estos temas, estos debates, fuera, y donde estamos también dispuestos a mejorar lo que tengamos que mejorar y modernizar. Ahí están esos porcentajes de la modernización de regadíos (...) profesionales, que aunque le cueste mucho dinero modernizar sabe que no tiene otra solución, que tenemos que tirar para adelante.

Colaborar también —lo que ha dicho la ponencia de Álvaro Enrech, que coincido, y le felicito (...) de esto donde sea, cada uno tenga que hacerlo, porque es necesario (...) la verdad es que tienen un problema en el pueblo de convivencia (...) y eso es problemático, porque no hay determinadas (...) ¡acometer una inversión tan grande! (...) **¿puede, debe?** ser el portavoz de una mayoría (...) mayoría ésa, y se calla por no enfrentarse con los vecinos, y tiene que enfrentarse a una junta, a ese 40% de la oposición (...) de la junta solamente, ¿no?

Y eso es complicado..., yo no sé cómo hay que hacerlo, pero es complicadísimo. ¡Si yo sé —yo soy presidente de una comunidad de riegos también— que mayorías del 68% se están pensando si acometen o no una obra! Mayorías del 68% en cualquier otra cosa... (...) ni en gobiernos, ni ayuntamientos ni nada por el estilo: ¡es una amplia mayoría para acometer lo que sea! Sin embargo en una comunidad de regantes de base es cuestionable y es... Bueno, que la gente se va y, ¡oye, que siga otro! Porque con **¿ciertos?**... es..., ya digo. No me alargó, pero un poco para **¿valorar, avalar?** lo que se ha dicho (...) con el maíz, con el forraje, con la carne (...)

### *Álvaro Enrech Val (Abogado)*

(...) Alberto, que le conteste..., no sé, es que básicamente no ha hecho ninguna pregunta. (...) corroborar (...) que ha planteado, y que refleja un poco el problema. El que (...) con una mayoría del 68% esté planteando ejecutar una obra **¿haría pensar?** y ver

qué está pasando. Si alguien tuviera el 68% de los diputados me parece que ¡no se estaría planteando prácticamente nada! Entonces, la cuestión es cómo aquilatar eso, cómo hacerlo posible, cómo hacerlo viable de manera que no sea tan complicado. Si (...) esa mayoría, que se respete, y el que (...) Navarra es así de claro. (...) se establece muy grande (...) unidad de riego, y no se distribuye en uno para aquí y otro para allá: es la unidad. Usted entra, y, si no entra, pues no (...)

Y además por su propio derecho comparado que plantea (...) si la sociedad y la ley (...)

*José Luis Castellano Prats (Ingeniero Agrónomo de la DGA, Ponente)*

Ellos han dicho: la modernización está **¿en proyecto?** El problema es que (...) lleva aplazado (...) o por un voluntarismo absoluto. O sea, no estamos planificando la modernización, estamos cargando sobre las espaldas de unos gestores de (...) comunidades grandes a nivel local, los **¿vamos, estamos?** cargando de una responsabilidad muy fuerte, después no les estamos dando herramientas para justificar lo (...) ocurre (...) modernización (...)

¡Porque eso es así! Entonces no hay unas razones económicas, de tipo empresarial (...) lo llevan dignamente, lo hacen (...) y no tienen más remedio que hacer una mezcla entre llevarlo directamente, arrendar (...), no arrendar (...)

Entonces (...) que hay que planificar, igual que hemos planificado (...) de declaraciones de interés (...).

*Juan José Brun (Moderador)*

Pues si no hay ninguna más, damos (...) por concluida. *[Se levanta la sesión.]*