

REVISTA DE

Administración Pública



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

J. A. SANTAMARÍA PASTOR

Caducidad del procedimiento
(art. 44.2 LRJAP)

**M. REBOLLO PUIG
y M. IZQUIERDO CARRASCO**

Las competencias estadísticas del Estado
y de las Comunidades Autónomas

M.^a J. ALONSO MAS

El discutible régimen jurídico
de los concejales no adscritos

M. CARLÓN RUIZ

Casación y cuestión de ilegalidad:
una propuesta *de lege ferenda*

168

Madrid
Septiembre/Diciembre
2005

ISSN: 0034-7639

ESTUDIOS



JURISPRUDENCIA



CRÓNICA
ADMINISTRATIVA



BIBLIOGRAFÍA



Revista de Administración Pública
ISSN: 0034-7639, núm. 168,
Madrid, septiembre-diciembre (2005)

Consejo de Redacción

Director:

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *Universidad Complutense de Madrid*

Secretaría:

CARMEN CHINCHILLA MARÍN, *Universidad de Castilla-La Mancha*

José María Boquera Oliver, *Universidad de Valencia*
Antonio Carro Martínez, *Letrado de las Cortes Generales*
Manuel Francisco Clavero Arévalo, *Universidad de Sevilla*
León Cortiñas Peláez, *Universidad Nacional Autónoma de México*
Luis Coscolluela Montaner, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Entrena Cuesta, *Universidad de Barcelona*
Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Universidad Complutense de Madrid*
Rafael Gómez-Ferrer Morant, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús González Pérez, *Universidad Complutense de Madrid*
Jesús Leguina Villa, *Universidad de Alcalá de Henares*
Ramón Martín Mateo, *Universidad de Alicante*
Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Morell Ocaña, *Universidad Complutense de Madrid*
Alejandro Nieto García, *Universidad Complutense de Madrid*
José Ramón Parada Vázquez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Fernando Sainz Moreno, *Universidad Complutense de Madrid*
Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Universidad Complutense de Madrid*
José Luis Villar Palasí, *Universidad Complutense de Madrid*

Declaración de interés público

«*Artículo único.* Se declara de "interés público" a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, fundada en el año 1950 por el *Instituto de Estudios Políticos*, en consideración a los elevados méritos que concurren en dicha publicación, en la que se contienen importantes estudios monográficos de Derecho Político y Administrativo, tanto nacional como de Derecho comparado, de gran trascendencia doctrinal, con difusión del estudio de dichas materias, y realizando una labor formativa y vocacional muy valiosa, cuyos efectos en la esfera de la Administración Pública son una evidente realidad actual.»

(Orden del Ministerio de Información y Turismo de fecha 10 de mayo de 1961.)

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN: HISTORIA Y PRESENTE*

ANTONIO EMBID IRUJO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

A la memoria del Prof. Dr. D. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Catedrático de Derecho Administrativo y Regante de honor de Riegos del Alto Aragón.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL SÍMBOLO DEL RIEGO Y ALGUNOS DATOS NORMATIVOS. EL SURGIMIENTO TEMPRANO DE UN APARATO INSTITUCIONAL.—II. LA CREACIÓN DEL SINDICATO DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN POR LA ASAMBLEA CELEBRADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 1952. EXPOSICIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE REFLEJA SU REGLAMENTO.—III. DE SINDICATO CENTRAL A COMUNIDAD GENERAL. LAS ORDENANZAS DE LA COMUNIDAD GENERAL DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN DE 11 DE DICIEMBRE DE 1980: 1. *La Orden de 6 de agosto de 1963 y su configuración de las Comunidades Generales. Su aplicación al caso de Riegos del Alto Aragón.* 2. *Las Ordenanzas de 11 de diciembre de 1980, reflejo de un sistema de riegos que supera su inicial configuración: la presencia de los abastecimientos y de otros usos industriales. La preocupación por el reparto del agua, cada vez más escasa.* 3. *La estructura institucional de la Comunidad General.*—IV. LA ÚLTIMA REFORMA, CONSISTENTE EN LA ADAPTACIÓN A LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS. LA COMUNIDAD GENERAL DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN EN LA ACTUALIDAD: 1. *La evolución de Riegos del Alto Aragón según los Estatutos de 4 de septiembre de 1997. Las nuevas obras, usos hidroeléctricos y regulaciones específicas para aguas subterráneas y reutilización de caudales.* 2. *La estructura orgánica. Precisiones sobre los órganos y sus competencias en relación a la anterior regulación.*

RESUMEN

La Comunidad de Riegos del Alto Aragón es el sistema de regadío de más amplia extensión de España, pues, después de algunos recortes sobre sus proyectos originales, hoy cuenta con cerca de 130.000 hectáreas y es posible que, con algunos proyectos en marcha, pueda llegarse a 150.000 hectáreas de regadío. Sus orígenes se encuentran en una Ley de 1915, con una estructura institucional que se va montando poco a poco y de la que se acaban de cumplir cincuenta años de existencia. En el trabajo se narra la historia de la Comunidad y los principales rasgos institucionales de la misma, haciendo notar la tradición de la fórmula institucional elegida dentro del Derecho de aguas español.

Palabras clave: regadíos; Comunidades de Regantes; Sindicato de Riegos; Plan de Riegos del Alto Aragón; regeneracionismo.

ABSTRACT

The Comunidad de Riegos del Alto Aragón (Upper Aragon Irrigation Community) is the irrigation system that covers the biggest area in Spain; after some cutbacks on the original

* Este trabajo fue escrito para el libro conmemorativo del cincuentenario de Riegos del Alto Aragón y se publica en este lugar con el amable permiso de los responsables de la Comunidad General. Se han añadido algunas precisiones derivadas, entre otras cosas, del tiempo de finalización de este trabajo, finales de 2002.

projects, it now covers nearly 130,000 hectares, and it is possible that if some projects come to fruition, this figure will reach 150,000 hectares. Its origins lie in an Act passed in 1915, with an institutional structure that gradually grew, and which has just passed its 50th Anniversary. This study tells the story of the Community and its principal institutional features, with emphasis on the passing on of the selected institutional formula as contained in Spanish water law.

Key words: irrigation areas; Irrigation Communities; Irrigation Syndicate; Upper Aragon Irrigation Plan; regenerationism.

I. INTRODUCCIÓN GENERAL. EL SÍMBOLO DEL RIEGO Y ALGUNOS DATOS NORMATIVOS. EL SURGIMIENTO TEMPRANO DE UN APARATO INSTITUCIONAL

Sin que ello signifique, ni muchísimo menos, desmerecimiento ni desconocimiento del resto de los grandes sistemas de riego que existen en la Comunidad Autónoma de Aragón, es fácil convenir que el Sistema de Riegos del Alto Aragón se ha convertido en un verdadero símbolo de las concepciones y afanes del conjunto de los aragoneses en relación al agua y, más en concreto, en su utilización para conseguir una agricultura basada fundamentalmente en el regadío¹. Por supuesto que el sistema del Canal de Aragón y Cataluña tiene realizaciones más antiguas, y más antiguos son, también, sus proyectos, a los que más que a ningunos otros permanecerá unida siempre la sombra impulsora de Joaquín Costa. Igualmente, los regadíos del Canal Imperial hunden sus raíces muchos más siglos atrás, como la misma infraestructura que le da nombre, y otra vez es una persona, D. Ramón Pignatelli, quien aparece estrechamente vinculada a esta empresa. No obstante todo lo anterior, es lo cierto que, por su amplísima área regable (muy superior a cualquier otro sistema español, pese a las sucesivas rebajas que ha conocido en relación al proyecto original, que alcanzaba hasta las 300.000 hectáreas²), por el compromiso y afán de regar el «desierto»³ y, sobre todo, por el significado de amplia empresa colectiva

¹ Para la historia de Riegos del Alto Aragón, vid. Juan Antonio BOLEA FORADADA, *Los riegos de Aragón*, Ed. Grupo Parlamentario Aragonés Regionalista de las Cortes de Aragón, Huesca, 1986, págs. 151-204. También, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, «Dos antecedentes aragoneses de las Confederaciones Hidrográficas: el Plan de Riegos del Alto Aragón y el I Congreso Nacional de Riegos de 1913», publicado como Anexo en las págs. 657 y ss. de *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997.

² El Proyecto original lo suscribieron los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos José Nicolau Sabater y Félix de los Ríos Martín. Se aprobaría técnicamente por la Administración en 1913 y se comenzaría oficialmente a ejecutar en marzo de 1915. En él se contenía la cifra de 300.000 hectáreas como objetivo de superficie a ser regada, que aparece hoy reducida a un poco menos de la mitad, objetivo todavía no alcanzado cuando ya aparece en lontananza el primer centenario de la Ley de 1915. Debo agradecer al Secretario de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, D. Julio Abad Piracés, que haya puesto a mi disposición este proyecto técnico, así como un variado y valioso conjunto de documentación con la que, fundamentalmente, ha sido posible la realización de este estudio.

³ Cuando hablo de regar el desierto debo indicar que estoy pensando, obviamente, en la zona de los Monegros, que junto al Sobrarbe y Somontano son las tres señaladas en la Ley de 1915 (que luego referiré más extensamente) como objeto de las actuaciones a llevar

más importante que las concretas personalizaciones y el recuerdo permanente a una Ley, como la de 1915, todavía no acabada de realizar y que es póstumo de un complejo conjunto normativo⁴ en buena medida vigente⁵, Riegos del Alto Aragón es, como decía, la encarnación de muchas ilusiones colectivas que, como casi siempre sucede en el desarrollo de la vida contra-

a cabo. El afán de conducir mediante la realización de obras hidráulicas el agua a tierras áridas y, se supone, feraces es objetivo compartido en concepciones muy diversas sobre la utilización del agua y en distintas civilizaciones también a lo largo de la historia. Probablemente y en términos de contemporaneidad, el mayor parecido con el proyecto de Riegos del Alto Aragón, desde la perspectiva de la conquista para el regadío de territorios desérticos o esteparios, sea el gigantesco objetivo de regar el desierto del Oeste norteamericano, propósito que, además de otras influencias, está muy vinculado a las concepciones religiosas de los mormones. Sobre este particular, el mejor libro —entre los muchos publicados sobre la materia— que se ha escrito sobre esta aventura sigue siendo, en mi opinión, el de Marc REISNER, *Cadillac Desert. The American West and its disappearing water*, Penguin Books, New York, 1986, con referencias a la actuación de los mormones en las págs. 2, 35, 36, 44, 48, 55, 56, 116, 398-400, y que muestra todos los frutos y también las contradicciones de esta singular actuación. Podríamos decir, en términos comparativos y con un cierto atrevimiento, que Riegos del Alto Aragón es una iniciativa puramente «laica» frente al cierto fundamentalismo de signo religioso que reviste en buena medida la irrigación del Oeste norteamericano. Por cierto que de conquista del «desierto», de la «estepa», «estepas ibéricas» o de las «estepas desérticas» hablan los artículos de Manuel CASANOVA incluidos en el magnífico libro *Un viaje de Ramón J. Sender a los Riegos del Alto Aragón*, Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, Huesca, 2001, págs. 55, 59, 65, entre otras. Entre los proyectos contemporáneos que tratan, otra vez, de regar lo desértico, el mayor parecido habría que buscarlo con el gigantesco proyecto de riego en la Anatolia turca, con 1.200.000 hectáreas de objetivo final, del que en uso efectivo o en proyecto está ya realizado en más de su mitad.

⁴ El conjunto normativo que refiero está fundamentalmente formado, ante todo, por la Ley de 7 de enero de 1915, de Riegos del Alto Aragón; en su desarrollo se dicta el Real Decreto de 14 de marzo de 1915, sobre ejecución de obras de Riegos del Alto Aragón, que a lo largo de una amplísima Exposición de Motivos (que no posee la Ley) detalla la historia de la iniciativa y dispone su realización conforme a un determinado proyecto aprobado por dos Órdenes Ministeriales de 1913. Igualmente hay que considerar el Real Decreto de 6 de julio de 1917, sobre ejecución de las obras de Riegos del Alto Aragón, cuya funcionalidad es dotar a las obras de una estructura técnica de dirección y de una representación articulada de los distintos intereses sociales que luego referiré. También hay que citar el Real Decreto-Ley de 17 de febrero de 1925, formado sobre la base de un Proyecto de Ley elaborado por la representación social que acabo de mencionar y cuya funcionalidad es ampliar las aguas vinculadas al proyecto, modificar la composición de la representación social, establecer la obligación de riego de las tierras situadas en la zona regable, prever algunas disposiciones sobre expropiación forzosa y hasta adoptar algunas disposiciones relativas a los servicios sociales de que deberían disponer los trabajadores de las obras hidráulicas que se están desarrollando. También hay que tener en cuenta el Decreto-Ley de 27 de abril de 1956, disponiendo un conjunto de obras en relación al Canal del Cinca y su futura unión en Tardienta con el Canal de Monegros (frente a la decisión del proyecto original que prolongaba este Canal hasta el embalse de La Sotonera, también a construir), lo que constituirá, cuando las obras concluyan en el llamado «abrazo» de Tardienta, el elemento más representativo y sobresaliente, probablemente, de las infraestructuras del Sistema de Riegos del Alto Aragón. Igualmente hay en este Decreto-Ley un conjunto de prescripciones sobre el aprovechamiento hidroeléctrico de embalses y canales. Como muestra de la importancia de este conjunto normativo en el desarrollo del Derecho de aguas español, en el libro *Código de las Aguas Continentales* (de Antonio EMBID IRUJO, Antonio FANLO LORAS y Javier DOMPER FERRANDO), Lex Nova, Valladolid, 2000, se contiene toda esa normativa excepto el Decreto-Ley de 1956.

⁵ Cfr. la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1989, Arz. 144, que conoce del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón contra el Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, por el que se aprue-

dictoria de las sociedades, van unidas a periódicas frustraciones al no realizarse en la complitud imaginada.

La Ley de 1915 y el primer Decreto desarrollador, también del mismo año, contenían solamente prescripciones técnicas en relación al proyecto a realizar. No obstante, bien pronto va a surgir la necesidad de crear un aparato institucional para la mejor organización y ejecución de las obras⁶. Ésa es la principal tarea que emprende el Real Decreto de 6 de julio de 1917, que a esos efectos prevé la existencia de una Dirección facultativa y de una Junta delegada de la Administración, ambas directamente dependientes de la Dirección General de Obras Públicas (art. 1). En este trabajo y en este punto introductorio en concreto, me interesa especialmente considerar lo relativo a esta Junta delegada, sobre la que la Exposición del Real Decreto pone especial énfasis, llegando a justificar, incluso, algunas deficiencias aparecidas en la ejecución de las obras del Canal de Aragón y Cataluña en la inexistencia de ésta⁷.

Sobre el nombre y composición de la Junta operará más tarde el artículo 6 del Real Decreto-Ley de 17 de febrero de 1925, que cambia su nombre por el de Junta Social de los Riegos del Alto Aragón, disponiendo una composición con doce Vocales del que el primero de todos ellos es el «Presidente del Sindicato Central de los Riegos del Alto Aragón, cuando dicha entidad quede constituida». Aflora de esta manera, con la denominación del cargo que deberá desempeñar este Vocal, una evidente hilazón

ba la tabla de vigencias a que se refiere el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que no incluía la Ley de 1915 entre las normas vigentes tras la aprobación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. El fundamento jurídico cuarto de esta Sentencia indica que: «De todo lo expuesto se desprende que la Ley de 7 de enero de 1915, en cuanto afectó o destinó caudales de los ríos Gállego, Cinca, Aztón y Guatzalema al riego de las zonas de Sobrarbe, Somontano y Monegros, contiene el título de su aprovechamiento, no una simple expectativa y, por tanto, no sólo está vigente sino que debió incluirse expresamente en el apartado cuarto del citado Real Decreto, tal como se solicita por la entidad actora, procediendo, en consecuencia, estimar en parte el recurso y declarar su nulidad, sólo en el particular que no incluye a la citada Ley en su apartado cuarto, como disposición vigente...».

⁶ En el presente trabajo adopto como metodología la siguiente: a partir de una descripción inicial, voy «sumando» novedades y comentando las nuevas regulaciones aparecidas a lo largo del tiempo. Por ello, una lectura parcial y aislada de cualquiera de sus partes puede resultar engañosa en cuanto que en ningún momento describo en relación a un determinado período una completa estructura organizativa. Creo que ese método, que exige una lectura continuada del trabajo, es plenamente congruente con el significado del Sistema de Riegos del Alto Aragón como una creación continuada en el tiempo a partir de unas sólidas bases ancladas en esta Ley de 1915.

⁷ Transcribo una parte de la Exposición que me parece especialmente significativa a esos efectos: «Después de fracasar y caducar las respectivas concesiones, han sido construidos y administrados directamente por el Estado los Canales Imperial y de Aragón y Cataluña. El primero confiado a una dirección técnico-administrativa y una Junta de Autoridades y representaciones de interesados, llegó a estimarse como modelo entre propios y extraños. *El de Aragón y Cataluña*, que empezando a regar hace once años, riega hoy las tres cuartas partes de su zona y constituye un magnífico ejemplar de rapidez de implantación del regadío ibérico en nuestro siglo, *se resiente de algunas deficiencias, las cuales se habrían evitado, según información reciente y muy autorizada, si las obras y su explotación no hubieran corrido a cargo exclusivamente de una dirección facultativa, sino con asistencia de una Junta de interesados en el riego...*» (el resalte tipográfico es mío).

con la estructura institucional que recoge la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, en concreto con su artículo 241⁸, lo que permite intuir lo que luego será (lo veremos en el apartado II de este trabajo) una realidad: el carácter «temporal» de la Junta regulada, que aparece puramente vinculada al período de ejecución de obras⁹.

El resto de los Vocales representan a los distintos sectores sociales que tienen intereses en la realización de las obras, con la adición de algunos cargos técnicos y administrativos. Se enumeran, así, al representante de la Junta Central de Colonización Interior, de la Asociación Nacional de Agricultores de España, de la Asociación General de Ganaderos del Reino, del Instituto Nacional de Previsión, de la Asociación Económica Aragonesa de Amigos del País, de las Cámaras Agrícolas Provinciales de Huesca y Zaragoza, de las zonas oriental, occidental y sur de las entidades agrarias legalmente constituidas, el Ingeniero-Jefe de la Región Agronómica de Aragón y el Ingeniero-Director de las Obras¹⁰.

⁸ En la Exposición del Real Decreto-Ley se indica que «es asimismo esencial tratar de constituir las comunidades y los Sindicatos de las diferentes zonas en que el proyecto de los riegos se desarrolla, para que de ellos nazca el Sindicato Central de los Riegos del Alto Aragón, organismo que ha de tener gran intervención en la explotación de la obra». Este párrafo de la Exposición parece ser una mera admonición y, desde luego, el testimonio de que no se olvida ni por un momento la estructura institucional de la Ley de Aguas vigente fundamentada en las Comunidades de Regantes, pero en el texto articulado del Decreto-Ley no se dedica ningún precepto a estas Comunidades fuera de la mención a que deberá constituirse el Sindicato Central. Sobre el proceso de constitución de Comunidades de Regantes en la zona de Riegos del Alto Aragón, vid. J. A. BOLEA FORADADA, *Los riegos...*, *op. cit.*, que en las págs. 184-185 se refiere a la constitución en 1927 de la Comunidad de Tardienta, en 1933 de la de Alcalá de Gurrea y en 1934 de la de Gurrea de Gállego, señalando que eso se hacía antes de que llegara el agua. Con gráfica frase, dirá BOLEA FORADADA que los agricultores estaban convencidos «de que es preferible tener el corral para cuando lleguen las cabras».

⁹ No viene mal recordar que esas Juntas de Obras se incorporarán a la legislación general de aguas (vid., por ejemplo, la Orden de 8 de mayo de 1965, que quedará derogada por la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985). Hoy se encuentran recogidas en el artículo 34 del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que las incluye dentro del marco de la estructura institucional de los Organismos de cuenca al decir que: «La Junta de Gobierno, a petición de los futuros usuarios de una obra ya aprobada, podrá constituir la correspondiente Junta de Obras en la que participarán tales usuarios en la forma que reglamentariamente se determine, a fin de que estén directamente informados del desarrollo e incidencias de dicha obra». La ejecución de obras por las Sociedades Estatales de Construcción y Explotación de Obras Hidráulicas, creadas por la Ley 13/1996, obliga a repensar estas atinadas previsiones que tienen la virtualidad de vincular a los futuros usuarios con el desarrollo de las obras, vigilando su desarrollo y responsabilizándose, de paso, de su financiación, y a aguzar, consiguientemente, la imaginación de quienes deben usar y pagar, en muchas ocasiones, una parte de la inversión estatal. Sobre este problema de las Juntas de Obras en su relación con la actividad de las Sociedades Estatales, vid. la pág. 115 de mi trabajo «Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas», en *Gestión del agua y medio ambiente* (A. EMBID IRUJO, dir.), Civitas, Madrid, 1997, con las correspondientes citas bibliográficas que allí se contienen.

¹⁰ Es el momento de señalar que pocos meses después se crearán las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, por Decreto de 5 de marzo de 1926. De esa misma fecha es también el Decreto creador de la Confederación Sindical Hidrográfica del Ebro. No hay en la Junta presencia expresa de la Confederación, por tanto, debiendo apuntarse ahora que el Plan de Riegos del Alto Aragón influye en la creación de las Confederaciones Hidrográfi-

Finalmente y para concluir este punto introductorio, conviene señalar que el Real Decreto-Ley de 1925 tiene plena conciencia del carácter evolutivo que deberá tener la estructura institucional creada en función del cumplimiento sucesivo de los objetivos del proyecto. Es evidente así que ha aparecido este texto cuando aún no ha comenzado el riego de ninguna zona. Por ello, el artículo 19 indica que «al aproximarse la época en que sea posible dar comienzo al riego de la primera zona susceptible de ello y con la posible antelación la Junta propondrá las modificaciones y ampliaciones de su constitución y facultades. El Gobierno, teniendo en cuenta la propuesta, resolverá por Real Decreto la modificación que proceda».

II. LA CREACIÓN DEL SINDICATO DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN POR LA ASAMBLEA CELEBRADA EL 29 DE DICIEMBRE DE 1952.

EXPOSICIÓN DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE REFLEJA SU REGLAMENTO

El capítulo XIII de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 llevaba como rúbrica «De la Comunidad de Regantes y sus Sindicatos y de los Jurados de riego». Se incorporaba, así, a la legislación de aguas un marco jurídico relativo a una estructura social tradicional¹¹ que ha constituido uno de los signos característicos —uno más— del Derecho español de aguas. Dentro de esta regulación, el artículo 241 preveía la formación de «uno o más Sindicatos Centrales o Comunes» en el supuesto de que «en el curso de un río existan varias Comunidades y Sindicatos». Esos Sindicatos Centrales o Comunes tendrían el objetivo de «la defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses de todos». Su formación podría ser voluntaria, pero también obligatoria «por disposición del Ministro de Fomento y a propuesta del Gobernador de la Provincia, siempre que lo exijan los intereses de la agricultura». En cuanto a la composición del Sindicato Central, el artículo 241 disponía que existirían «representantes de las Comunidades interesadas» y que el número de estos representantes «será proporcional a la extensión de los terrenos regables comprendidos en las demarcaciones respectivas».

Es, por tanto, a estos Sindicatos Centrales a los que está haciendo referencia el Real Decreto-Ley de 17 de febrero de 1925 que he examinado en

cas, como señaló tempranamente S. MARTÍN-RETORTILLO, «Trayectoria y significación de las Confederaciones Hidrográficas», núm. 25 de esta REVISTA, 1958, págs. 92 y ss. Sobre el particular, vid. también A. FANLO LORAS, *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996, págs. 88 y ss. En las obras de estos dos autores puede encontrarse un completo muestrario de reflexiones y referencias bibliográficas sobre la relación entre Riegos del Alto Aragón y la creación de las Confederaciones Hidrográficas, cuestión asaz interesante y en la que no puedo entrar aquí por razones obvias de espacio.

¹¹ En general sobre el tema, J. A. BOLEA FORADADA, *Las Comunidades de Regantes*, Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998, que es una actualización de su anterior obra *Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes*, Madrid, 1968. También, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho de Aguas*, op. cit., págs. 501 y ss. A las múltiples referencias bibliográficas que contiene el magnífico trabajo de este autor me remito ahora para no emprender un esfuerzo de cita, necesario, sí, pero que impediría centrarse en cuestiones más relativas al objeto del trabajo.

el apartado anterior cuando preveía la creación del Sindicato Central, y es conforme a estos principios que se formará el Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón, cuya constitución y Reglamento se aprobará por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 9 de agosto de 1955. No obstante la fecha mencionada, los trabajos de constitución habían tenido lugar tres años antes, por iniciativa de D. Antonio Borderías Marcén, que desde su Comunidad de Regantes de Almudévar impulsó una reunión (Asamblea) de Comunidades de Regantes que tuvo lugar el 29 de diciembre de 1952, constituyéndose entonces el Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón, presidido por el propio Borderías, y creándose una Comisión redactora de los Estatutos, que fueron aprobados sólo unos pocos días más tarde, el 3 de enero de 1953¹².

Sobre este proyecto de Estatutos se desarrollará posteriormente un procedimiento administrativo con informe fundamental de la Asesoría Jurídica, lo que dará lugar, finalmente, a la Orden de 9 de agosto de 1955, a partir de la cual se entiende definitivamente constituido el Sindicato y aprobado su Reglamento¹³. Se opta, efectivamente, por la constitución obligatoria del Sindicato —dentro de las dos posibilidades que indiqué *supra* que señalaba el artículo 241 de la Ley de Aguas de 1879— porque a la Asamblea de 29 de diciembre de 1952 asistió solamente el 76% de la propiedad, según señala la Asesoría Jurídica en su informe, que se extiende, también, a otras cuestiones muy interesantes para conocer el origen del Sindicato¹⁴. En todo caso y como los promotores dispusieron en la Asamblea de 29 de diciembre de 1952 la organización de una Junta Provisional hasta tanto se aprobara definitivamente el Reglamento, tiene pleno sentido que se celebre ahora el cincuentenario de la creación del Sindicato, puesto que la Orden de 9 de agosto de 1955 no es más que la rúbrica oficial de una iniciativa social que ya tenía un funcionamiento efectivo antes de su aparición.

¹² La información anterior la extraigo de la pág. 68 del texto *Estatutos de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón*, publicado por la propia Comunidad, Huesca, 1998.

¹³ La publicación citada en la nota anterior da como fecha de la Orden la de 17 de septiembre de 1955 (pág. 71), pero no es así en la realidad. Esa fecha es en la que la Confederación Hidrográfica del Ebro notifica al Sindicato la Orden mencionada. Eso se deduce de la documentación que aparece en un folleto titulado *Reglamento del Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón*, Zaragoza, 1973. Igualmente, BOLEA FORADADA, *Los riegos...*, op. cit., pág. 204, da como fecha de la aprobación de los Estatutos la de 9 de agosto de 1955. Finalmente, cuando se constituye la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón (vid. el apartado III de este trabajo) se declara extinguido «el Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón el cual fue declarado constituido y su reglamento aprobado por O.M. de 9 de agosto de 1955».

¹⁴ El informe de la Asesoría Jurídica se recoge minuciosamente en el preámbulo de la Orden de 9 de agosto de 1955. En el mismo informe de la Asesoría Jurídica puede leerse todo lo relativo a los anuncios para la celebración de la Asamblea publicados en diario oficial, así como que la formación del Sindicato y la estructura del Reglamento siguen el modelo de las Comunidades de Regantes, lo que puede tener su base en las muy escasas prescripciones que la Real Orden de 25 de junio de 1884, aprobando los modelos para las Ordenanzas y Reglamentos de Sindicatos y Jurados de Riegos, con instrucción para formarlos y tramitarlos, contiene respecto a los Sindicatos Centrales; sólo unas «Bases» para la formación del Reglamento, frente a las pormenorizadas previsiones para las Comunidades de Regantes. Es posible también conocer por la lectura del preámbulo de la Orden de 9 de agosto de 1955 que el informe de la Asesoría Jurídica señaló la necesidad de modificar determinados preceptos del primitivo Reglamento y que estas modificaciones fueron aceptadas por los promotores del Sindicato.

El Reglamento contiene una serie de prescripciones generales sobre la actividad del Sindicato y, sobre todo, regula su estructura institucional. Establece el domicilio social del Sindicato en la ciudad de Huesca, si bien dispone que se puedan celebrar Asambleas en lugares distintos al oficial (art. 6), y como atribuciones del Sindicato Central, al margen de las habituales de representación o de velar por los intereses generales de las Comunidades de Regantes que lo constituyen, se regulan las de entender entre los incidentes que surjan entre dos o más Comunidades o regantes aislados, ordenar a los diversos Sindicatos ordinarios de las Comunidades de Regantes que promuevan el estudio de proyectos y le den cuenta de su resultado, y la construcción de todas las obras que interesen a más de una Comunidad y no correspondan a los servicios del Estado (art. 4). Igualmente, le corresponde velar por la distribución de las aguas y por su aprovechamiento «hasta el máximo en evitación de pérdidas innecesarias», vigilar el cumplimiento de las prescripciones de la Ley de Aguas y tener informada a la Confederación Hidrográfica del Ebro «sobre el régimen de riego que considere más beneficioso para cada año, habida cuenta de las circunstancias» (art. 5).

En relación a la estructura institucional, se regulan los siguientes órganos:

— *La Junta o Asamblea General*, que está formada por los representantes de las diversas Comunidades de Regantes que forman el Sindicato (art. 11) y que es el órgano «en quien reside la soberanía del Sindicato Central» (art. 26). El valor del voto se establece en relación al número de hectáreas regadas que posea cada Comunidad, de forma que 10 hectáreas o fracción equivalgan a un voto (art. 28). Esta Asamblea tiene la potestad de elegir a los miembros de la Junta de Gobierno del Sindicato, así como a los Vocales del Tribunal de Aguas. Igualmente aprueba los presupuestos y examina y aprueba las cuentas anuales de los gastos que se hayan tenido anualmente; también acuerda la imposición de nuevas derramas si no bastaren los recursos del presupuesto para cubrir los gastos, y examina y resuelve cuantas propuestas le presenten las Juntas de Gobierno de las distintas Comunidades de Regantes (art. 29).

— *La Junta de Gobierno*. Es el órgano ejecutivo ordinario de gobierno y, como hemos visto, es elegido por la Junta General. Se compone de quince Vocales electivos y tres Vocales natos. Los electivos deberán representar «a la totalidad de los distintos tramos de todos los canales que comprenden las obras de Riegos del Alto Aragón». Los Vocales natos son dos ingenieros agrónomos, uno designado por la Confederación Hidrográfica del Ebro y otro por el Instituto Nacional de Colonización «como regante de excepción»¹⁵. También es Vocal nato el Ingeniero-Director de la

¹⁵ En una previsión como ésta tiene su fundamento que, en la actualidad, sea un representante de la Comunidad Autónoma de Aragón quien se integre en la Junta de Gobierno, pues las funciones del antiguo Instituto Nacional de Colonización, que luego fueron asumidas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, han pasado, finalmente, a la Comunidad Autónoma en correspondencia con las competencias exclusivas que sobre agricultura

Confederación Hidrográfica del Ebro (art. 36). La Junta de Gobierno elige de entre los Vocales electivos un Presidente, un Vicepresidente y un Tesorero. Igualmente se elegirá un Secretario, que no tiene por qué ser Vocal de la Junta ni regante de la zona (art. 37). Se regulan igualmente las condiciones necesarias para ser elegido Vocal, destacando la necesidad de una propiedad mínima de hectáreas, no tener deudas ni litigios con Comunidades ni Sindicatos y «reunir las condiciones mínimas de cultura que se exigen para ser Presidente de cualquier Comunidad de Regantes» (art. 38).

La Junta de Gobierno tiene las facultades de administración ordinaria del Sindicato, dependiendo de ella, en concreto, todos los servicios técnicos (art. 52). Le corresponde una competencia universal sobre «la buena marcha del Sistema de Riegos del Alto Aragón, administración del agua y todo lo que se refiera a la zona regable», decidir sobre las reclamaciones de las Comunidades y de los usuarios que no sean competencia del Tribunal de Aguas y la decisión sobre obras que afecten a más de una Comunidad de Regantes, conteniéndose reglas especiales sobre la decisión cuando no afecte a todas las Comunidades integradas en el sistema (art. 51). Igualmente es quien tiene competencia sobre el cobro de las cuotas individuales que correspondan a cada Comunidad¹⁶ y cobrar las multas e indemnizaciones que imponga el Tribunal de Aguas (art. 53)¹⁷. Igualmente se regulan las competencias del Presidente (art. 54¹⁸), Vicepresidente (art. 55), Tesorero (art. 56) y Secretario (art. 59).

— El *Tribunal de Aguas*¹⁹. Es el órgano competente para conocer de las infracciones reguladas por el Reglamento (art. 70) y se compone de cinco Jurados propietarios y otros cinco suplentes elegidos directamente por las Comunidades en la Asamblea General (art. 71), eligiendo los Vocales del Tribunal de entre ellos un Presidente y un Secretario (art. 72). Se establece que el cargo es incompatible con el de Vocal de la Junta de Gobierno, excepto en el caso del Presidente del Tribunal (art. 75). Contra las resoluciones del Tribunal se establece un recurso ante la Confederación Hidrográfica del Ebro (art. 83).

tiene la misma (cfr. art. 35.1.12 del Estatuto de Autonomía de Aragón en la redacción y numeración resultante de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

¹⁶ El artículo 84 establece como ingreso del Sindicato el de «la cotización de los regantes a razón de un 4% del valor del agua, suscrita en el año por Comunidad o propietario aislado».

¹⁷ En la regulación del Tribunal de Aguas se dirá que «del importe de las multas se destinará la parte necesaria para sufragar los gastos de desplazamiento y dietas que fije la Asamblea General, a propuesta de la Junta de Gobierno del Sindicato».

¹⁸ Además de las competencias generales del Presidente de un órgano colegiado, destaca que «de un modo especial, se comunicará directamente con la Confederación Hidrográfica del Ebro» (art. 54.8.º).

¹⁹ Ignoro el motivo por el que se adopta esta denominación y no la de Jurado de Riegos, que era la terminología que contenía la Ley de Aguas (arts. 242 y ss.), bien que para las Comunidades de Regantes y no para los Sindicatos, pues para éstos no existe ningún tipo de previsión institucional en la Ley y las decisiones normativas y organizativas se toman por pura analogía.

Finalmente, querría hacer mención de la previsión del artículo 88 del Reglamento de que el Sindicato se encuadra «a todos los efectos en la Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos». Esta previsión aparece en un precepto en el que tal consecuencia se considera como algo natural pues, se dice, sucede «de la misma forma que las Comunidades de Regantes por la Ley de Unidad Sindical están integradas en las respectivas Hermandades Sindicales de Labradores». Tributo, pues, al carácter ideológico del Estado autoritario en el que ve su aparición el Sindicato Central²⁰, aun cuando la Exposición de Motivos de la Orden de 9 de agosto de 1955 se encarga de dejar sentado que este órgano, como las Comunidades de Regantes, es organismo creado por la Administración para cumplir los fines que señala la Ley de Aguas de 1979 y que, por ello, «y aunque de acuerdo con el Decreto de 17 de julio de 1944 y la Ley de Unidad Sindical tenga la dependencia que estimen las Hermandades Sindicales del Campo en relación a estas agrupaciones como propietarios agrícolas, el Sindicato tiene las funciones, facultades, derechos y obligaciones que determina el capítulo XIII de la vigente Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y dependen, como tales organismos delegados de la Administración Pública, única y exclusivamente del Ministerio de Obras Públicas para ejercitar los derechos y obligaciones que emanan de la citada Ley»²¹.

²⁰ Es evidente que no tiene ninguna incidencia el que se utilizara el nombre de «Sindicato» para prever esta dependencia «sindical», que no es de origen semántico, sino constitutiva con el carácter del Estado. La palabra Sindicato tiene su propia sustantividad en el ámbito organizativo del Derecho de aguas y puede recordarse aquí, entre otras de las múltiples pruebas de este aserto, cómo el nombre originario de los Organismos de cuenca era el de Confederaciones *Sindicales* Hidrográficas, según el Decreto de 5 de marzo de 1926.

²¹ Y en un párrafo inmediatamente anterior al que transcribo en el texto se contiene una especificación de las funciones del Sindicato, también en reacción contra las pretensiones de encuadramiento sindical, que no me resisto a transcribir por constituir una magnífica síntesis de la posición administrativa del Sindicato Central y de las Comunidades de Regantes, aun a pesar de algunas exageraciones de calificación (v. gr.: semejantes al Tribunal Supremo o al Ministerio de Hacienda). A partir, así, de su característica de organismo creado por la Administración para cumplir funciones públicas, se dice que «... esta misma no puede intervenir en su organización interior, ni siquiera en el nombramiento de sus cargos directivos, ni en la creación o modificación de sus Estatutos y ordenanzas, más que en aquellos casos claros de abuso de poder; que los fallos de sus Jurados de Riegos son ejecutivos y por tanto éstos están equiparados al Tribunal Supremo, siempre y cuando los fallos se refieran a infracciones de las leyes que se establecen para regir el Sindicato, y que al tener autorizado el cobro por vía de apremio, tanto las derramas que pueda imponer el Sindicato como de las multas que estipulen los Jurados, se equipara asimismo al Sindicato al Ministerio de Hacienda». Vid. sobre todo lo que se indica también a S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho de Aguas*, op. cit., pág. 514, que aduce como uno de los motivos que le llevaron en el pasado a calificar la naturaleza de las Comunidades de Regantes como de organismos autónomos (sobre lo que rectifica expresamente) «el fin de evitar con ello su pretendida integración en la Organización Sindical del momento».

III. DE SINDICATO CENTRAL A COMUNIDAD GENERAL. LAS ORDENANZAS DE LA COMUNIDAD GENERAL DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN DE 11 DE DICIEMBRE DE 1980

El siguiente paso en el devenir institucional de Riegos del Alto Aragón va a ser la constitución de una Comunidad General, con la consiguiente y paralela extinción del Sindicato Central creado en 1952 y cuyas características hemos contemplado en el apartado II de este trabajo. La decisión de transformación en Comunidad General se adopta a partir de las previsiones contenidas en el artículo 3 de la Orden Ministerial de 6 de agosto de 1963 sobre constitución y funcionamiento de las Comunidades de Regantes. En el presente apartado voy a distinguir y estudiar separadamente el contenido de esta Orden y su aplicación al caso de Riegos del Alto Aragón (1), las prescripciones de contenido general que reflejan las Ordenanzas de la Comunidad General y que me parecen más significativas (2) y, finalmente, su estructura general de órganos de gobierno (3).

1. *La Orden de 6 de agosto de 1963 y su configuración de las Comunidades Generales. Su aplicación al caso de Riegos del Alto Aragón*

La Orden de 6 de agosto de 1963 —y otra claramente conectada con ella de 1968²²— tenía un objeto múltiple y, entre él, destacaba la posibilidad de constituir Comunidades de Regantes para superficies regadas de gran extensión, posibilitando la constitución dentro de ellas de «colectividades», concepto que ya estaba presente en el artículo 236 de la Ley de Aguas de 1879²³. Sin romper el esquema general de la Ley de Aguas, por tanto, se trataba de adecuar los principios generales a las distintas situa-

²² La Orden de 13 de febrero de 1968 está vinculada a la de 6 de agosto de 1963 y debe considerarse como un lógico desarrollo de su contenido en algunos de sus aspectos. Contiene, sobre todo, diversos aspectos instrumentales sobre la formación de Comunidades de Regantes. Resulta interesante indicar que esta Orden declara derogada la Real Orden de 5 de junio de 1884 por la que se daban instrucciones para formar y tramitar las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades de Regantes.

²³ Nada mejor que reproducir una parte del preámbulo de la Orden de 6 de agosto de 1963 para conocer los objetivos del reglamentador: «La presente Orden Ministerial pretende colaborar en este sentido satisfaciendo además exigencias ineludibles que han venido sintiéndose en los últimos tiempos, principalmente como consecuencia de la puesta en riego de grandes zonas mediante las obras realizadas por el Estado, zonas en las que la constitución de las Comunidades de Regantes para la administración de las aguas habrá de comprender necesariamente muy grandes extensiones de tierra, superiores a veces, incluso, a las 100.000 Hectáreas. Se establece para tales casos, un sistema desconcentrado dentro de las mismas Comunidades de Regantes, respondiendo a una división racional de la superficie que cada una de ellas comprende. Conviene señalar, sin embargo, que no se trata de imponer innovación alguna, sino tan sólo de generalizar la posibilidad de que se extienda la técnica de las que se han llamado Comunidades Generales, fórmula que goza entre nosotros de profunda tradición y arraigo, precisamente en aquellas Comunidades de mayor extensión, por ejemplo, en las huertas de Murcia y del Genil, y que incluso puede verse recogida en la propia Ley cuando habla de la organización de diferentes colectividades en el seno de las mismas Comunidades de Regantes».

ciones materialmente posibles, sacando las consecuencias del gran desarrollo de la agricultura de regadío en España durante el tiempo del siglo xx transcurrido hasta el momento de la aparición de la Orden Ministerial. Se quería por esta Orden de 6 de agosto de 1963, entonces, facilitar la posibilidad de «descentralizar» las funciones presentes en una gran Comunidad de Regantes en distintas «colectividades» que, nótese, no adoptaban en la Orden el nombre más apropiado, teóricamente, de «Comunidades de Regantes». En el fondo, ello propiciaba al mismo tiempo el reforzamiento de las posibilidades de actuación coordinada de los distintos usuarios que, ubicándose en una misma zona regada, tenían los mismos intereses en un único ente —la Comunidad General— con una capacidad mayor de dirección y de vinculación de las decisiones— que la que tenía hasta ese momento la fórmula del Sindicato Central²⁴.

El artículo 3 de la Orden de 6 de agosto de 1963 posibilitaba, así, la constitución inicial de una Comunidad de Regantes en esos supuestos (Comunidad integrada por distintas colectividades) o la transformación de las distintas Comunidades de Regantes existentes hasta el momento en una sola Comunidad de Regantes²⁵. Éste sería, por tanto, el punto de partida en el que se basaría la decisión del Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón de evolucionar hacia una Comunidad²⁶ que recibiría, además, el apelativo de «General», con un concepto que no aparecía propiamente en el texto articulado de la Orden de 6 de agosto de 1963, sino solamente en su preámbulo²⁷ y que, en todo caso —lo notaremos más adelante—, tendrá un significado muy distinto del que posteriormente se

²⁴ Sigo con las menciones al preámbulo de la Orden de 6 de agosto de 1963: «La fórmula indicada de aplicación fundamentalmente para los casos de canales construidos o administrados por el Estado que sirven grandes extensiones de tierras permite al agrupar a todos los regantes en una sola Comunidad dar no sólo una mayor cohesión a la acción de los mismos sino que además da paso a través de la constitución de las diferentes colectividades a un mayor contacto de los órganos comunitarios con los problemas y las necesidades que han de atender y satisfacer, recogiendo los principios reiteradamente sentados por el Tribunal Supremo de Justicia».

²⁵ El texto del párrafo a considerar dentro del artículo 3 de la Orden de 1963 dice así: «Si en un canal construido o administrado por el Estado existiesen ya varias Comunidades de Regantes, podrán éstas agruparse en una sola sometiendo al régimen que este artículo señala. En tal caso, la fijación de las correspondientes colectividades se hará coincidente con la distribución territorial que anteriormente tenían las Comunidades que se fusionan».

²⁶ En todo caso, parece conveniente señalar ciertas «originalidades» propias del proceso de Riegos del Alto Aragón que no responden, estrictamente, a lo señalado por la Orden de 6 de agosto de 1963. En efecto, las Comunidades de base no se «fusionan» en el proceso de creación de la Comunidad General y, por tanto, no desaparecen, sino que conservan su personalidad. Eso no impide a que, además de las Comunidades primarias o de base, se hayan creado en el seno de la Comunidad General otras fórmulas asociativas que reciben el nombre de «colectividades», a las que apelaba la Ley de Aguas de 1879 y la Orden de 6 de agosto de 1963, como ya he indicado en el texto. En su conjunto, estamos —como tantas veces sucede en el Derecho de aguas— ante evoluciones propias y adecuadas a las específicas necesidades de cada lugar y que en escasa medida pueden ser reguladas por el legislador o el reglamentador estatal con el ciento por ciento de previsibilidad.

²⁷ Recuerdo ahora una cita del preámbulo de la Orden de 6 de agosto de 1963 realizada en una nota anterior donde se recordaba la tradición en el Derecho español de aguas «de las que se han llamado Comunidades generales». Y se ponía el ejemplo de las de la Huerta de Murcia y del Genil.

dará a las Comunidades «Generales» en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas²⁸.

Las Ordenanzas de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón se aprueban por Orden Ministerial de 11 de diciembre de 1980²⁹, y en la misma fecha se aprueban también el Reglamento para el Sindicato de Riegos y el Reglamento para el Jurado de Riegos de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón, dos de los órganos de la Comunidad General. De mucho interés es también la incorporación a este conjunto normativo de un acuerdo aprobado anteriormente por la Asamblea del Sindicato Central de 30 de noviembre de 1977 y relativo a las bases de reestructuración de Comunidades de base³⁰. En los siguientes apartados me voy a referir solamente a cuestiones de orden general presentes en esas Ordenanzas (2) y a reproducir un esquema de su organización institucional, con mención de los distintos órganos existentes y de sus atribuciones (3).

2. *Las Ordenanzas de 11 de diciembre de 1980, reflejo de un sistema de riegos que supera su inicial configuración: la presencia de los abastecimientos y de otros usos industriales. La preocupación por el reparto del agua, cada vez más escasa*

Creo que, ante todo, tienen que verse estas Ordenanzas de 11 de diciembre de 1980 como el resultado de la aplicación organizativa de los principios de la Orden de 6 de agosto de 1963 que he destacado en el apartado anterior; pero, igualmente, distintos preceptos de estas Ordenanzas están reflejando, además y primariamente, las particularidades que va adoptando la consolidación de un Sistema de la ambición que tiene el de Riegos del Alto Aragón y que, en cierta medida, se va separando poco a poco del estricto concepto inicial con el que se planeó y que estaba vinculado solamente a la agricultura de regadío. Las Ordenanzas de 1980 reflejan, sin embargo, la incorporación como usuarios de las aguas del Sistema de muy distintos abastecimientos urbanos, así como de ciertas industrias (de producción de energía hidroeléctrica pero también de otras) y de algunos usuarios individuales. Desde el punto de vista de la regulación que las

²⁸ Debo indicar ahora que las Órdenes Ministeriales de 1963 y 1968 quedarán derogadas expresamente por la entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, según dispone el Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre, por el que se aprueba la tabla de vigencia a que se refiere el apartado 3 de la disposición derogatoria de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

²⁹ Los trámites y diversas referencias históricamente muy útiles que conducen a esa aprobación están contenidos en la publicación de la misma Comunidad *Estatutos de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón*, págs. 75 y 76, que ya he citado con anterioridad al tratar de la constitución del Sindicato Central de Riegos del Alto Aragón en 1952.

³⁰ Es un texto lleno de prescripciones de buen sentido y antecedente natural de la formación de la Comunidad General. Se preocupa, ante todo, de fijar condiciones jurídicas para la formación de Comunidades de base, prohibiendo, «por las mismas razones de lógica» que en los Canales principales de Monegros, Flumen y Cinca y en «cualesquiera otros que tengan la consideración de principales», se formen «macrocomunidades que no supondrían más que la existencia de un escalón intermedio más en la estructuración del regadío».

Ordenanzas contienen sobre el «derecho al agua» (art. 5), se refleja esta realidad cuando se establece una distinción entre los siguientes usos:

- aprovechamiento para riego³¹;
- abastecimiento y otros usos consuntivos distintos del de riego³², y
- usos no consuntivos (entendiéndose por tales los de producción de energía hidroeléctrica).

Esta distinción tendrá trascendencia en distintos momentos y, singularmente, a la hora de configurar la composición del Sindicato de la Comunidad General (cfr. art. 67, sobre el que volveré en el punto 3 de este apartado).

Parece evidente de la consulta de estas Ordenanzas que la expansión del Sistema y los múltiples usos mencionados condicionan las posibilidades de utilización de un agua que no crece con la misma rapidez que las necesidades. Eso va creando una sensación de escasez en función de las múltiples demandas, que creo que tiene un reflejo específico en distintos preceptos de estas Ordenanzas. Necesaria atención hay que prestar, por tanto, a los preceptos dedicados al reparto del agua y a las facultades muy importantes que se entregan a la Comunidad General en ese sentido. En el artículo 7.3.^a aparecen, así, facultades específicas de la Comunidad General para «velar por la mejor y equitativa distribución de las aguas que correspondan a la zona regable del Sistema, evitando pérdidas innecesarias, castigando el abuso del derecho al uso del agua, ejercitando las gestiones oportunas y dictando las resoluciones que estime más convenientes a tales fines», y se dedican también preceptos a prever la distribución de atribuciones entre la Comunidad General y las de base a los efectos de la disposición sobre el agua —cfr. art. 23.A)—.

Particular importancia en esta cuestión tienen los artículos 34 y ss., en los que lo que se regula es, fundamentalmente, la distribución del agua en los supuestos de escasez, cuestión a la que, advierto, se le da una significativa importancia en estas Ordenanzas de 1980. En general, puede decirse que los teóricos «derechos» de las Comunidades de base se subordinan a la actuación distributiva de la Comunidad General, que actúa a partir del conocimiento del caudal que le suministra la Confederación Hidrográfica del Ebro (art. 35)³³. Por lo demás, deben destacarse los principios de prohibi-

³¹ Se distingue la situación de las tierras puestas en riego en función de los Planes Coordinados, los regadíos tradicionales anteriores a la construcción de los Canales y que, sin embargo, reciben directa o indirectamente agua de éstos para el riego total o parcial de sus fincas y las tierras que en el futuro «se dominen» por los sucesivos tramos en construcción. En todos los casos se prevé la constitución de Comunidades primarias.

³² Aquí se distingue la situación de los núcleos de población representados por sus Ayuntamientos que tomen agua de los Canales de Riegos del Alto Aragón ahora o en el futuro para «abastecimiento o saneamiento». Igualmente se incluyen las edificaciones aisladas, granjas, industrias que usen de las aguas del Sistema para abastecimiento, usos domésticos, refrigeración y otros distintos de los de producción de fuerza motriz.

³³ Una prescripción como ésta —que continúa en los textos vigentes, que analizaré en el siguiente apartado del trabajo— en relación al contenido teórico de los «derechos» de

ción al regante individual de tomar por sí el agua (aunque por turno le corresponda), otra vez la de abusar de su derecho o de hacer uso indebido de la misma (art. 37). Hay una posibilidad de que en situaciones de escasez se pueda prestar una atención especial a determinados cultivos, pero éstas son resoluciones que deberán adoptarse por el Sindicato y por cada Comunidad individual, en el caso de que a ello les faculten las respectivas Ordenanzas (art. 39). Destaca también la prohibición de vertidos de aguas de drenaje o de escorrentía a los canales, acequias principales o redes de distribución y la necesidad de tramitar autorizaciones de vertidos de aguas residuales a las redes de drenaje a través de la Comunidad General, que a su vez elevará el expediente a la Comisaría de Aguas para que ésta determine lo correspondiente a las condiciones técnicas del vertido (cfr. art. 42).

En general, se pretende apoderar de fuertes competencias a la Comunidad General usando, obviamente, de las posibilidades abiertas por la Orden de 6 de agosto de 1963 y la legislación que la sustenta (Ley de Aguas de 1879). Eso sucede porque es una Comunidad de Regantes, en realidad, ante lo que nos encontramos con distintas «colectividades» dentro de ella y que asume todos los poderes propios de las Comunidades y de los intereses que superan a los específicos de cada colectividad o comunidad primaria. En ese contexto debe entenderse la mención contenida en el artículo 7.6.^a de las Ordenanzas de que la Comunidad General expresará «su opinión en todas aquellas cuestiones que aun saliéndose de sus atribuciones intrínsecas, afecten directa o indirectamente a los intereses de Riegos del Alto Aragón», o la del artículo 7.7.^a, para el que la Comunidad General defenderá «la unidad y terminación del Sistema de Riegos del Alto Aragón y, especialmente, las obras de regulación y conducción necesarias para ello».

Finalmente, dedico un recuerdo específico a la regulación de la obligación de regar que se contiene en el artículo 11 de las Ordenanzas³⁴. Esa obligación opera en relación al ámbito de los Planes Coordinados mencionados en el artículo 5.A). Para forzar esa obligación de riego se dispone —en recuerdo de otras disposiciones— la posibilidad de que los terrenos incluidos en la zona regable y que no sean cultivados puedan ser expropiados.

agua de las Comunidades de base (y aun del regante o usuario individual) puede tener dificultades específicas de aplicación o mostrarse como valladar infranqueable, según, en el caso en que se pretenda poner en marcha de forma efectiva un «mercado del agua» (los contratos de cesión de derechos de uso de agua) de los que habla la reforma de la Ley de Aguas de 1999 y que se han incorporado al Texto Refundido de la Ley de 2001 (cfr. arts. 67 y ss.). La aparición del RD 606/2003, de 23 de mayo, de modificación del RDPH y por el que se reglamentan los contratos de cesión de derechos de uso de agua, ha considerado actos internos de las Comunidades de Usuarios la cesión de derechos entre sus miembros (cfr. art. 343.5 RDPM).

³⁴ La obligatoriedad del riego para los propietarios incluidos en las zonas afectadas por las obras hidráulicas correspondientes se contiene por primera vez en el Real Decreto-Ley de 7 de octubre de 1926, que adiciona un artículo 2 a la Ley de Obras Hidráulicas de 7 de julio de 1911.

3. *La estructura institucional de la Comunidad General*

La Comunidad General tiene a su frente un Presidente y un Vicepresidente que lo son, a su vez, del Sindicato de la Comunidad. Ambos cargos son elegidos por el Sindicato de entre sus Vocales, que, a su vez, han sido elegidos por la Junta General. La elección del Presidente y del Vicepresidente tiene lugar en el momento en que también la Junta General procede a la elección de los Vocales del Sindicato y del Jurado de Riegos (art. 14). Para que un Vocal pueda ser elegible como Presidente y Vicepresidente es preciso reunir los mismos requisitos que son precisos para desempeñar el cargo de Síndico o Vocal del Sindicato (referencia al art. 70). Ha desaparecido de estas normas, por tanto, la regulación anterior de 1955 de la posesión de un número mínimo de hectáreas y de la «cultura general» precisa para ser Presidente de una Comunidad de Regantes. Ahora sólo se requiere en este ámbito de cosas el «saber leer y escribir». En general, se advierte un reforzamiento del papel del Presidente cuando, al lado de sus competencias generales, se establece la de poder «comunicarse directamente con las autoridades locales, provinciales, regionales y nacionales, con la Comisaría de Aguas del Ebro, con la Confederación Hidrográfica del Ebro, con el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, así como con otros Organismos» (cfr. art. 18, último párrafo), lo que no es sino una manifestación específica —pero bien significativa— de su papel de representante de la Comunidad General y de sus intereses.

Particular interés tiene la composición de la Junta General, en la que se integran los representantes de cada una de las Comunidades partícipes; dos representantes de los abastecimientos y demás usuarios distintos de riego que consuman agua, designados por elección de entre los afectados, y dos representantes de los usuarios industriales que utilicen el agua para producción de energía o fuerza motriz, designados también por elección de entre los de su grupo (art. 57). Esta composición tiene su traducción en el número de votos de cada grupo, para lo que se contienen previsiones concretas (art. 58). Esta Junta General debe reunirse de forma ordinaria dos veces al cabo del año, una en el primer trimestre y otra en el cuarto, disponiéndose expresamente el tipo de acuerdos que deba adoptar en cada una de ellas (cfr. arts. 61 y 62). La Junta elige a los Vocales del Sindicato y del Jurado de Riegos, aprueba los presupuestos y las cuentas anuales e impone derramas, si no bastasen las ordinarias para cubrir los gastos de la Comunidad. Es, obviamente, el órgano soberano de la Comunidad, como demuestra claramente la mención del artículo 60.4 de las Ordenanzas a que le compete deliberar especialmente «sobre la adquisición de nuevas aguas³⁵ y, en general, sobre toda variación de los

³⁵ Esta referencia a la «adquisición» de nuevas aguas no creo, en modo alguno, que deba interpretarse en el contexto de la época, sino como la atribución al sistema de aguas adicionales a las ya existentes como consecuencia de la realización de determinadas obras hidráulicas de regulación y canalización.

riegos o de los cauces y cuando pueda afectar o alterar de un modo esencial los aprovechamientos actuales o afectar gravemente a los intereses o a la existencia de la Comunidad General o del Sistema de Riegos del Alto Aragón³⁶».

El Sindicato, que es el órgano ejecutivo, encargado del cumplimiento de las Ordenanzas y de los acuerdos de la Comunidad General (del contenido del art. 67), tiene un conjunto de veintidós Vocales que provienen de distintos orígenes en relación a los diferentes usos incluidos en el Sistema:

A) Dieciocho Vocales electivos, representantes de las Comunidades partícipes —puede notarse, pues, la primacía del riego, pero no es absoluta, sino congruente con los distintos usos existentes—, elegidos de la siguiente forma:

- Cuatro Vocales de la zona propia del Canal de Monegros, primera parte.
- Dos Vocales de la zona propia del Canal del Flumen.
- Seis Vocales de la zona propia del Canal del Cinca.
- Seis Vocales de la zona de la segunda parte del Canal de Monegros.

B) Un Vocal y su suplente elegidos de entre los usuarios de abastecimientos y de otros usos distintos del riego que consuman agua.

C) Un Vocal y su suplente elegidos de entre los usuarios industriales para producción de energía y fuerza motriz.

D) Dos Vocales natos, siendo uno de ellos el ingeniero encargado del Sistema de Riegos del Alto Aragón y nombrado por la Confederación Hidrográfica del Ebro³⁷, y otro que deberá ser un ingeniero agrónomo designado por el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, «en tanto sea este Organismo regante de excepción y dependa de él la construcción de las redes de acequias, desagües y caminos en la Zona de Riegos»³⁸. Los Vocales natos tienen voz pero no voto en la Junta de Gobierno.

Finalmente, el Jurado de Riegos se compone de un Presidente y su suplente, que serán dos de los Vocales del Sindicato designados por éste, y de cuatro Jurados propietarios y de cuatro Jurados suplentes elegidos directamente por la Comunidad (art. 76) en la Junta General Ordinaria del último trimestre (art. 77). En general, para fijar la competencia del Sindicato y del Jurado de Riegos hay que tener en cuenta el contenido del artículo 85, que

³⁶ Nótese la distinción entre el órgano administrativo (Comunidad General) y el «Sistema», concepto menos jurídico y comprensivo, creo, de actuaciones, obras, aguas, tierras, proyectos, etc.

³⁷ El mismo texto dispone que, por excepción, pueda designar la Confederación a otro representante «de su Departamento de Aplicaciones Agronómicas», y la Comisaría de Aguas a otro «en funciones específicas de asesoramiento».

³⁸ Recuerdo ahora la nota anterior referida a la organización del Sindicato Central de 1952, en que explicaba la presencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en la Junta de Gobierno a partir de este representante técnico.

la ciña a la mayor parte de los bienes descritos en el artículo 3 de las Ordenanzas³⁹.

IV. LA ÚLTIMA REFORMA, CONSISTENTE EN LA ADAPTACIÓN A LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS. LA COMUNIDAD GENERAL DE RIEGOS DEL ALTO ARAGÓN EN LA ACTUALIDAD

La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, constituye la respuesta del período constitucional a la problemática del agua, para la que la Ley de Aguas de 1879 no dejaba de ser ya nada más que una referencia cultural e histórica, no pudiendo este texto presidir, en absoluto, la gestión pública y la utilización del agua por los usuarios dada la falta de conexión, en general, con los presupuestos sociales y jurídicos de un Estado y de una sociedad muy diversos de los decimonónicos⁴⁰. En lo que ahora nos importa específicamente, debemos decir que la Ley de Aguas de 1985 contenía una serie de referencias a las Comunidades de Usuarios (cfr. arts. 73 y ss.) desarrolladas luego reglamentariamente⁴¹, disponiendo la misma Ley la necesidad de adaptación de los Estatutos u Ordenanzas de las Comunidades de Usuarios existentes en el momento de su entrada en vigor a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática (disposición final cuarta)⁴². En particular, conviene indicar aquí también que el artículo 73.2 de la Ley de Aguas de 1985⁴³ disponía que «las comunidades de usuarios de aguas superficiales o subterráneas, cuya utilización afecte a intereses que les sean comunes, podrán formar una Comunidad General para la defensa de sus derechos y conservación y fomento de dichos intereses»⁴⁴.

El mandato de adaptación a esos principios de «representatividad y estructura democrática» va a ser la causa de la puesta en marcha de un pro-

³⁹ En ese precepto se contienen los bienes propios de la Comunidad General, canales, acequias generales, etc., con clara distinción con los propios de las Comunidades de Base (art. 23).

⁴⁰ En general sobre la cuestión de las características de la Ley de 1985, contemplada la situación desde una perspectiva de desarrollo histórico, vid. A. EMBID IRUJO, «Evolución del derecho y de la política del agua en España», en las pags. 17 y ss. de *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (A. EMBID IRUJO, dir.), tomo I, Civitas, Madrid, 2002, trabajo que, con algunas variaciones, se publica en núm. 156 de esta REVISTA, 2001, págs. 59 y ss., y en *Water Resources Development*, vol. 18, núm. 2, 2002, págs. 261 y ss. En esa línea, A. FANLO LORAS, *La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Universidad de La Rioja, Logroño, 2001.

⁴¹ Cfr. los artículos 198-231, inclusive, del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 894/1986, de 11 de abril (RDPH en adelante). La mayoría de estos preceptos han sido declarados de aplicación supletoria en las CC.AA. (en realidad, a la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero a las demás también por extensión) por la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

⁴² Sobre la distinta forma de entendimiento de estos principios, vid. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho de Aguas*, op. cit., págs. 543 y ss.

⁴³ En el Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, se trata del artículo 81.2. El mismo cambio de numeración debe tenerse en cuenta, aunque no lo indique expresamente, para otras referencias de la Ley de 1985.

⁴⁴ Sobre la formación de una Comunidad General, vid. el artículo 206 del RDPH.

ceso iniciado por la Junta General Extraordinaria de 20 de enero de 1989⁴⁵, en la que, además de esa adaptación, se ordena la celebración de una profunda revisión de las Ordenanzas. No obstante, en la Asamblea celebrada el 6 de abril de 1990 se dejó en suspenso el proceso de renovación estatutaria⁴⁶, que no se reanudó hasta bien entrado el año 1996, tras la aprobación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, cuya trascendencia para Riegos del Alto Aragón debe resaltarse expresamente en este lugar, pues este texto recoge algunas de sus aspiraciones al insertarse en él la Resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992 conocida como «Pacto del Agua»⁴⁷.

El proceso de renovación y adaptación de las Ordenanzas se ha cerrado con la resolución de 4 de septiembre de 1997 del Organismo de cuenca que aprueba la reforma de los Estatutos (nótese el cambio de denominación de Ordenanzas a Estatutos, que parece más adecuada con los presupuestos de la Ley de 1985), cuyos rasgos más relevantes son los que voy a considerar ahora, fijándome, obviamente, en las novedades sobre los textos anteriores y sin incidir en lo que pueda ser mera reproducción⁴⁸.

Previamente a ello debo decir que la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón no debe entenderse dentro de las Comunidades Generales reguladas por la Ley de Aguas de 1985, que son, propiamente hablando, Comunidades que engloban meramente intereses comunes a otras Comunidades de Regantes ya existentes. En el apartado anterior (III) hemos estudiado detenidamente los orígenes y causas de la formación de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón en 1980, conectados claramente con la Orden de 6 de agosto de 1963. Acierta plenamente —una vez más— Sebastián MARTIN-RETORTILLO cuando señala las diferencias entre ambas «Comunidades Generales» (las de la Orden de 1963 y las de la Ley de Aguas de 1985), valiendo solamente, a nuestros efectos, con que indiquemos estas diferencias ubicando dentro de las Comunidades Generales

⁴⁵ La disposición transitoria primera del RDPH indicaba que el proceso de adaptación debería tener lugar antes del 1 de enero de 1989. Ésta era la fecha «mágica» a la que se referían distintas cuestiones capitales previstas en esa Ley, como la inscripción en el Registro de Aguas (o en el Catálogo de aguas privadas) de las titularidades de propiedad privada nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, el 1 de enero de 1986.

⁴⁶ La información está extraída, otra vez, del folleto *Estatutos de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón*, *op. cit.*, pág. 75.

⁴⁷ Ese documento de las Cortes de Aragón recoge algunas obras hidráulicas de trascendencia para el Sistema de Riegos del Alto Aragón, como los embalses de Jánovas y de Biscarrués. Cfr. el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca (BOE de 11 de agosto). Posteriormente se publicarían las Normas del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro por la Orden de 13 de agosto de 1999 (BOE de 16 de septiembre de 1999), insertándose el Pacto del Agua como Anejo 4. Finalmente, debe hacerse constar el artículo 36.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que incorpora al Anexo II (listado de inversiones) la resolución parlamentaria citada. Debe hacerse constar que en el trámite de evaluación de impacto ambiental el embalse de Jánovas fue objeto de declaración negativa, por lo que su construcción ha sido descartada, llevándose a cabo en la actualidad —según se informa en distintos medios públicos— el estudio de opciones alternativas.

⁴⁸ Preside la Comunidad General en el momento de la aprobación de los Estatutos D. César Trillo Guardia, al igual que en el momento en que se redactan estas páginas.

anteriores a la Ley de 1985 a la de Riegos del Alto Aragón, y remitiéndonos al estudio más pormenorizado que sobre la cuestión lleva a cabo este autor⁴⁹.

En el presente apartado me voy a referir separadamente a un conjunto de preceptos de los Estatutos en donde se advierten claramente las líneas de desarrollo general del Sistema y algunas preocupaciones específicas, singularmente sobre el aprovechamiento de aguas subterráneas y residuales (1), para pasar luego a recoger brevemente el conjunto orgánico de la Comunidad General según estos nuevos Estatutos (2).

1. *La evolución de Riegos del Alto Aragón según los Estatutos de 4 de septiembre de 1997. Las nuevas obras, usos hidroeléctricos y regulaciones específicas para aguas subterráneas y reutilización de caudales*

Cada norma jurídica, si pretende ser funcional, debe ser hija de los problemas y situaciones específicos de su tiempo y responder con soluciones a ellos. Esta verdad de perogrullo es fácilmente observable en la significativa evolución institucional de Riegos del Alto Aragón, como hemos tenido ocasión de observar ya en varias ocasiones a lo largo de este trabajo. Y de nuevo ese aserto se cumple en este caso. La observación de la enumeración de las obras e instalaciones de la Comunidad General llevada a cabo en su artículo 3 lo muestra bien claramente, pues se han incorporado todas las nuevas instalaciones, así como los embalses (La Sotonera, Azud de Ardisa, Mediano, El Grado, Búbal y Lanuza), que no se citaban en las anteriores Ordenanzas. Particular interés merece la referencia a las centrales hidroeléctricas de titularidad de la Comunidad General y la apuesta de una determinada línea de futuro que se hace cuando se prevé la futura entrega de los caminos de servicios construidos «dentro de los Planes Coordinados de Riegos del Alto Aragón»⁵⁰.

Y lo mismo que sucede para las obras hay que decir de las aguas. Se rubrica en el artículo 4 la disponibilidad de los caudales reservados en la Ley de 7 de enero de 1915 y cuya declaración de vigencia ha obtenido la Comunidad por la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1989 (Arz. 144), que ya mencioné con anterioridad. Pero, igualmente, se citan las aguas «que se determinen en el Plan Hidrológico del Ebro», así como las provenientes de la «reutilización del agua para usos sucesivos y

⁴⁹ Cfr. sobre el particular S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho de Aguas*, op. cit., págs. 553-554.

⁵⁰ En línea con lo que se dice y con el carácter expansivo de Riegos del Alto Aragón, hasta que se concluyan las previsiones del proyecto original (por eso el artículo 7.8 atribuye a la Comunidad General como competencia la realización de las actuaciones necesarias para su terminación) debe contemplarse la nueva disposición adicional, que, otra vez con vocación de futuro, precisa que «la Comunidad General podrá aprovechar aguas procedentes de la regulación de los ríos Aragón, Alcanadre, Esera, así como elevaciones del Ebro para Monegros II, según determine el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, siendo una de las beneficiarias de los embalses de Biscarrués, Jánovas, recrecimiento de Yesa y regulación del Esera una vez se hayan construido».

compatibles y otros que puedan contemplarse en la Planificación hidrológica».

En conexión con este precepto deben estudiarse necesariamente las menciones del artículo 88 a la utilización de aguas subterráneas y del artículo 89 a la utilización del agua de colectores y desagües dentro del sector hidráulico con fines de riego. La primera de las referencias es de orden e interés dogmático indudable y aquí solo podemos apuntar algunas pistas: la Ley de Riegos del Alto Aragón de 1915 habla de la utilización de aguas procedentes de unos determinados ríos. Aguas superficiales, pues. El artículo 88 de los Estatutos tiene una determinada regulación sobre el aprovechamiento de aguas subterráneas «que tenga su origen total o parcial en el Sistema de Riegos del Alto Aragón»⁵¹, disponiéndose, entonces, que «quedará integrado en el mismo»⁵² y determinándose unas consecuencias procedimentales y de integración orgánica en las Comunidades ordinarias muy interesantes.

Por su parte, el artículo 89 contiene un marco de regulación de la reutilización de caudales que debería entenderse, en principio, dentro de lo que disponga el Plan Hidrológico de Cuenca y, sobre todo, en el marco de las condiciones sanitarias que debería fijar el Gobierno para la utilización de estas aguas residuales tal y como indica la Ley de Aguas (cfr. art. 109.1).

Igualmente y por su novedad, me parece de interés señalar una regulación específica y muy pormenorizada para el otorgamiento de utilizaciones de agua a precario (cfr. art. 71), que viene a aportar algún tipo de base normativa y, por tanto, de seguridad jurídica a una cuestión de gran interés y que no cuenta con regulaciones de suficiente peso en el marco de la legislación general de aguas.

Por otra parte, la pluralidad de usos de que son susceptibles las aguas del Sistema de Riegos del Alto Aragón que hemos visto que se trataba en 1980, desde el punto de vista del «derecho» al uso de las aguas, continúa existiendo (art. 5) pero con mayores perfecciones técnicas. La principal novedad consiste en la previsión de integración en las Comunidades ordinarias de los usos de abastecimientos o consuntivos distintos del riego; de la misma forma se prevé la integración en Comunidades —aun cuando ello no es taxativo— de las industrias productoras de energía o fuerza motriz. Esto tendrá su trascendencia a la hora de prever la integración en la Asamblea o en la Junta de Gobierno de los distintos intereses.

Igualmente, se continúa la línea de afirmación de competencias propias de la Comunidad General en múltiples campos. Ahora vemos en el artículo 7 sumar a otras competencias ya conocidas la explotación de los «desniveles existentes autorizados por el organismo de cuenca, en su Sistema hidráulico de embalses, canales y acequias para producir energía hi-

⁵¹ El fundamento de esta previsión se encuentra, sin duda, en los principios del ciclo hidrológico, que son acogidos también en el artículo 1 de la Ley de Aguas (Texto Refundido de 2001).

⁵² ¿Es el aprovechamiento el que tiene su origen en el Sistema o las aguas subterráneas? ¿Son las aguas subterráneas o el aprovechamiento lo que queda integrado en el Sistema? El singular utilizado por la norma indica que es el aprovechamiento.

droeléctrica, destinando los posibles productos económicos obtenidos al mantenimiento y optimización del sistema». De singular interés me parece también la competencia de «promover las iniciativas que considere necesarias para la mejora del mundo rural mediante el uso del agua, en especial las que se refieran a la modernización y mejora del regadío, y las estructuras agrarias, atracción de industria agroalimentaria a la zona regable y planificación hidrológica»⁵³.

2. *La estructura orgánica. Precisiones sobre los órganos y sus competencias en relación a la anterior regulación*

El órgano «soberano» de la Comunidad va a recibir en los Estatutos de 1997 el nombre de Asamblea⁵⁴. La Asamblea está formada por los representantes de las Comunidades ordinarias⁵⁵, «así como excepcionalmente, si llegasen a existir, las representaciones de los abastecimientos y usos industriales, con toma directa y no incluidos en ninguna Comunidad ordinaria» (art. 24). Más adelante se pormenoriza en los Estatutos que, además de los representantes de las Comunidades ordinarias, puede asistir un representante de los usuarios industriales que utilicen el agua para producción de energía o fuerza motriz (art. 27). Como en el texto anterior de 1980, se contiene un precepto sobre atribución de votos (art. 28) y se dispone ahora específicamente que las superficies regadas en precario (vid. el punto anterior de este apartado IV, sobre la regulación de esta posibilidad) no tendrán voto y que los usos de riego representarán, en todo caso, el 85% de los votos (art. 29). La Asamblea reúne las competencias más importantes (elección de cargos, aprobación de presupuestos, proyectos de obras, ingreso en la Comunidad, etc.), diferenciándose las que deben ser adoptadas en cada una de las dos reuniones anuales (arts. 30-32). Adopta sus acuerdos por mayoría absoluta, regulando los Estatutos diversas prescripciones propias del régimen jurídico de los órganos colegiados (arts. 33-35). De interés resulta la regulación del voto de censura contra la Junta de Gobierno o alguno de sus miembros (art. 37), que debe entenderse dentro de las prescripciones generales relativas a la «democratización» a que hacía referencia la Ley de Aguas de 1985 y que obligaban a la adaptación de los Estatutos u Ordenanzas de las distintas Comunidades.

La Junta de Gobierno es el nombre del anterior Sindicato en las Ordenanzas de 1980. Se forma de la siguiente manera:

⁵³ Una norma como ésta expresa muy gráficamente la permanente voluntad de Riegos del Alto Aragón de ser «algo más» que una mera Comunidad de Usuarios de aguas públicas. Desde el proyecto original se ha contemplado esta actuación como un medio de dinamismo económico de una zona, de la que es buena plasmación el texto que he reproducido.

⁵⁴ En las Ordenanzas de 1980 recibía el nombre de Junta General. Según el artículo 76 de la Ley de Aguas de 1985, podría recibir el nombre de Junta General o Asamblea.

⁵⁵ Así se llaman ahora las que en el texto anterior de 1980 se llamaban de base o partícipes.

- A) Dieciocho Vocales regantes electivos, distribuidos entre las zonas de Cinca, Monegros I, Monegros II y futuras zonas que puedan integrarse en Riegos del Alto Aragón en equitativa proporción⁵⁶.
- B) Un Vocal y su suplente elegidos entre los usuarios no regantes del Sistema que no estén integrados en una Comunidad ordinaria⁵⁷.
- C) Dos Vocales natos: uno de ellos será el encargado del Sistema de Riegos del Alto Aragón, nombrado por la Confederación Hidrográfica del Ebro, y un representante de la Diputación General de Aragón⁵⁸ designado por el Departamento de Agricultura.

Puede haber, como en el sistema anterior, otros representantes de la Confederación Hidrográfica del Ebro y, como en la regulación anterior, los Vocales natos tienen voz pero no voto en la Junta de Gobierno (art. 38).

En congruencia con lo que antes señalaba sobre la moción de censura, el artículo 47 regula el supuesto específico de la presentación de voto de censura contra el Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Presidente del Jurado de Riegos o Vicepresidente del mismo por algunos Vocales de la propia Junta de Gobierno, fijándose, entonces, la necesidad de que sean por lo menos seis quienes la presenten. Este artículo 47 debe leerse de forma paralela al 37, regulando este último la presentación de moción de censura por «participes» que representen al menos la tercera parte de los votos de la Comunidad General.

El Jurado de Riegos (arts. 48-54) no presenta novedades en relación a la regulación anterior: Junta de Gobierno y Jurado tienen sus propios Reglamentos, aprobados en la misma fecha que los Estatutos de la Comunidad General.

Finalmente, la Comunidad General cuenta con un Presidente, Vicepresidente y Tesorero (arts. 13 y ss.) que lo son, a su vez, de la Junta de Gobierno. Son elegidos por la Junta de Gobierno de entre sus Vocales con una duración del cargo de tres años (art. 16), siendo el cargo de Presidente honorífico y gratuito (art. 17). Las competencias de estos órganos, así como las del Secretario de la Comunidad (arts. 19-22), no presentan novedades específicas respecto a lo que ya he descrito con anterioridad, siguiendo la metodología de presentación sucesiva de novedades organizativas y normativas, que es la que mejor se acomoda a la empresa, casi centenaria en sus rudimentos legales y de medio siglo en su estructura organizativa, que es Riegos del Alto Aragón.

⁵⁶ Desaparece la anterior regulación que disponía expresamente el reparto de Vocales para las distintas zonas, lo que da una mayor flexibilidad en atención, sobre todo, a las nuevas actuaciones en Monegros II.

⁵⁷ Aquí se advierten los cambios derivados de la necesaria integración de abastecimientos e industrias en Comunidades ordinarias, como antes noté.

⁵⁸ Ya puede advertirse, aquí, lo que he venido señalando anteriormente acerca del camino por el que la Comunidad Autónoma de Aragón llega a estar representada en Riegos del Alto Aragón.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

- 1. Temas de interés.** La *Revista de Administración Pública* publica trabajos de investigación originales sobre Derecho Administrativo, Administración Comparada e Historia de la Administración.
- 2. Envío de originales.** Los trabajos deberán ser originales e inéditos; en caso de ser publicados una vez enviados a esta Secretaría, los autores deberán notificarlo y proceder a la retirada de los mismos. Se enviarán en lengua castellana, escritos en Microsoft Word o en formato compatible. Se harán llegar, en todo caso, en papel (una copia) y, además, en soporte electrónico, bien sea en disquete o CD-ROM, a nombre de la Secretaría de la *Revista*, a la dirección: CEPC, Plaza de la Marina Española, 9, 28071 MADRID, o por correo electrónico a la dirección **public@cepc.es**. Sólo se tomarán en consideración por el Consejo de Redacción aquellos trabajos que se hayan enviado, directamente, a la dirección de la *Revista* antes indicada.
- 3. Formato.** Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman tamaño 12. La extensión total no debiera superar las 40 páginas (10.000 a 12.000 palabras), incluidos notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfonos de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, en español e inglés, de unas 120 palabras cada uno y con tres a cinco palabras clave (en los dos idiomas).
- 4. Normas de edición:**
 - a) Bibliografía.** Las referencias bibliográficas, que se limitarán a las obras citadas en el trabajo, se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, en mayúsculas, del autor, bajo el título «Bibliografía» y al final del original. Ejemplo:

PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): «La convalidación de los actos administrativos», *Revista de Administración Pública*, 151, págs. 9-30.

PÉREZ PÉREZ, Luis (2004): *Derecho Administrativo*, Madrid, CEPC.

Si se citan dos o más obras de un determinado autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005a) y PÉREZ PÉREZ, Luis (2005b).
 - b) Notas a pie de página.** Todas las notas irán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se incluirá su forma abreviada. Ejemplo: PÉREZ PÉREZ, Luis (2005): 90.
- 5. Reseñas de libros.** La *Revista de Administración Pública* acepta sugerencias sobre libros para su reseña, cuya extensión no podrá superar las 5 páginas.
- 6. Proceso de publicación.** La *Revista de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos requiriendo, en los casos en los que lo considere necesario, informes de evaluadores externos anónimos. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 5 días. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.
- 7. Copyright.** El autor o los autores ceden a la *Revista* los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.
- 8. Advertencia.** Cualquier incumplimiento de las presentes Normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

ISSN 0034-7639



00168

9 770034 763905

18,00 €