

JOSÉ RAMÓN DE VERDÍN Y BEAMONTE,
Profesor Titular de Derecho Civil,
Universidad de Valencia

Capítulo 4.º

Legislación Valenciana en materia de aguas (1)

(1) Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación de la Generalitat Valenciana G.V. 99-134-1-08 («Instituciones de Derecho civil valenciano: marco actual y perspectivas de desarrollo»).

JOSÉ RAMÓN DE VERDA Y BEAMONTE
Profesor Titular de Derecho Civil.
Universitat de València

I. Introducción

Corresponde a la presente lección el estudio de la Ley 7/1986, de 22 de diciembre, de utilización de aguas para riego en la Comunidad Valenciana (en adelante, LUAR), desarrollada por el Decreto 47/1987, de 13 de abril, del *Consell de la Generalitat*.

Es ésta una Ley, que, como se expone en su Preámbulo, tiene como finalidad lograr que el agua «sea utilizada para riegos con la mayor austeridad y economía posible».

Se trata, pues, de una actuación legislativa, coherente con el mandato dirigido por el art. 45.2 CE a los poderes públicos, de velar por la utilización racional de los recursos naturales, que responde a la idea, claramente expresada en la Exposición de Motivos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto (en adelante, LA), de que las aguas (bienes de dominio público estatal) «deben estar subordinadas al interés general», siendo indudable la existencia de un interés social en el adecuado aprovechamiento del agua para riego, al objeto de garantizar las necesidades de la presente y futura producción agrícola valenciana.

El Preámbulo de la LUAR precisa que no se desea regular el regadío «en su aspecto de captación», sino «la utilización del agua sobre el marco físico que constituye su

destino». Por lo tanto, lo que la Ley pretende es mejorar los sistemas de riego ya existentes, con el fin de economizar el uso del agua, pero no promover la transformación de fincas de secano en regadío.

Las actuaciones de mejora y modernización de los regadíos existentes pueden ser muy variadas, como, p.ej., el establecimiento de una red de drenaje; la aplicación del agua en la parcela mediante aspersión, goteo, exudación o riego por impulsos; el entubado de la red de distribución; el revestido de canales y acequias, etc.

II. Fundamentos constitucionales y estatutarios de la legislación valenciana en materia de aguas

En el Preámbulo de la LUAR se advierte que la misma «se acomoda perfectamente a las normas constitucionales y estatutarias que distribuyen la competencia en materia de aguas entre el Estado y la Comunidad Valenciana».

Las normas constitucionales en cuestión vienen determinadas por la circunstancia de que, si bien la Comunidad Autónoma Valenciana se constituyó por el procedimiento del art. 143 CE, posteriormente, se amplió su techo competencial por la vía del art. 150.2 CE, merced a la LO 12/1982, de 10 de agosto. Por ello, la Comunidad, en virtud de su Estatuto (cfr. art. 31.16) ha podido asumir competencia sobre cualquier materia no atribuida expresamente al Estado, entre ellas, las aguas, con el límite material constituido por el art. 149.1.22.ª CE.

El precepto constitucional declara competencia exclusiva del Estado la «Legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad». Precisa la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que la norma se refiere «al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas traspasaran los confines del territorio de una Comunidad Autónoma».

De ahí podrían extraerse dos conclusiones, ninguna de las cuales (me apresuro a decirlo) es correcta.

a) La primera de ellas sería la de que la competencia exclusiva del Estado en materia de aguas se ceñiría a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, con exclusión de las aguas que integran cuencas hidrográficas intracomunitarias, sobre las que las Comunidades Autónomas tendrían todas las competencias.

Tal conclusión, obviamente inadmisibile, es desechada por la STC 227/1988, que, a propósito de las cuencas hidrográficas intracomunitarias, realiza un reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas: a las Comunidades Autónomas, les corresponde, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos estatutos, «la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento» de las aguas, mientras que al Estado, que ha asumido la titularidad de la práctica totalidad de las aguas continentales públicas, le corresponde «la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que lo componen».

En concreto, y por cuanto concierne a los regadíos, el art. 40.f) LA prescribe que los Planes Hidrológicos de cuenca comprenderán obligatoriamente «Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles».

Téngase en cuenta que los Planes Hidrológicos son reglamentaciones estatales, dado que, si bien se reconoce a las Comunidades Autónomas competencia para elaborar los Planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias [cfr. arts. 16.1.c) y 39 LA)], su aprobación corresponde, en todo caso, al Gobierno del Estado (cfr. 38.6 LA), aunque, según precisa la STC 227/1988, dicha aprobación «no configura un supuesto de control sobre el ejercicio de una competencia propia y exclusiva de las Comunidades Autónomas».

La referida sentencia explica que la planificación hidrológica de cuenca implica una coordinación de actividades, a través de un doble mecanismo: «la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias, y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica».

b) La segunda de las conclusiones, que igualmente debe ser rechazada, es la de que las Comunidades Autónomas carecerían, en absoluto, de competencias sobre las aguas de las cuencas hidrográficas intercomunitarias.

Esta conclusión no puede imponerse, a pesar de que la misma parece encontrar apoyo en el art. 31.16.º del Estatuto valenciano, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad».

Por centrarnos en lo que constituye el estricto objeto de esta lección, ¿quiere ello decir que la Comunidad Valenciana sólo podrá regular los regadíos, cuando las aguas procedan de cuencas intracomunitarias?

La respuesta habría de ser positiva, si nos atenemos a una interpretación literal del precepto estatutario, que creo que debe rechazarse, con apoyo en el texto constitucional. Téngase en cuenta que el art. 148.1.10.ª CE, al delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no opera sobre la base de un criterio territorial (como, en cambio, sí hace el art. 149.1.22.ª CE), sino que atiende al criterio de lo que es de «interés de la Comunidad»: permite, así, asumir a las Comunidades Autónomas la explotación de «regadíos de interés de la Comunidad», sin ceñir esta competencia a las aguas de las cuencas intracomunitarias. Y, si esto es así para las Comunidades

que accedieron a la Autonomía por la vía del art. 143 CE, con mayor razón debe serlo para las que (como la Comunidad Valenciana) han visto ampliado su techo competencial por la vía del art. 150.2 CE. Este es, desde luego, el planteamiento que subyace en la LUAR, cuyo objeto es la regulación de la utilización del agua «en los regadíos del territorio de la Comunidad Valenciana» (cfr. art. 1), sin limitarse a la que discurre por aguas intracomunitarias.

De lo expuesto resulta que tanto el Estado como la Comunidad Valenciana tienen competencias en materia de regadíos, independientemente del carácter inter o intracomunitaria de las cuencas por donde discurran las aguas. La concreta delimitación de las competencias de uno y otro sobre la materia que nos ocupa es tarea delicada y, al menos teóricamente, no hay que descartar eventuales conflictos, que principalmente habrían de venir por vía de la planificación hidrológica cuando ésta afecte a cuencas intercomunitarias, porque, en tal supuesto, la elaboración del Plan, que, según el art. 40.f) LA, comprenderá obligatoriamente «Las normas básicas sobre mejoras y transformaciones en regadío que aseguren el mejor aprovechamiento conjunto de recursos hidráulicos y terrenos disponibles», corresponderá al Estado u organismos de él dependientes.

En todo caso, conviene insistir en que el Plan hidrológico sólo contendrá las «normas básicas» sobre mejoras y transformaciones en regadío, que, como dice la STC 227/1988, «se propongan estrictamente el logro de un mejor o más racional aprovechamiento de las aguas continentales como recurso económico esencial, y no se extiendan a otras prescripciones sobre la política agrícola». Lo contrario sería exceder de la competencia que, en virtud del art. 149.1.13.^a CE, corresponde al Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Descendiendo al terreno de la praxis, me parece evidente que la LUAR no plantea ningún problema competencial, pues, como veremos más adelante, es ésta una Ley con una finalidad muy concreta, que, en la práctica, se ha concretado, simple y llanamente, en la concesión de subvenciones por parte de las instituciones autonómicas para mejorar los regadíos existentes, economizando el uso del agua.

III. La Ley de utilización de aguas para regadíos: principios generales

El art. 3.a) LUAR «declara de interés social la adecuada utilización del agua para riego».

Por «utilización adecuada» ha de entenderse aquélla que se ajusta a los principios generales consagrados en el art. 2 LVA: el de austeridad, conforme al cual en cada parcela deberá utilizarse el agua estrictamente necesaria para su cultivo; el de economía, que requiere implantar y emplear los sistemas de riego más adecuados a cada parcela y cultivo para usar la menor cantidad de agua y lograr la mayor rentabilidad de las inversiones en innovación y renovación de regadíos; y el de solidaridad, en cuya virtud los regantes compartirán las disponibilidades de agua y reducirán en lo posible los caudales que utilicen con la finalidad de mejorar la distribución del agua por zonas y embalsarla para períodos de escasez.

Para hacer efectivos los enumerados principios generales la LVA prevé una serie de actuaciones a cargo de la Administración de la *Generalitat* Valenciana, las cuales se sitúan en un marco general, más amplio, de acentuado intervencionismo administrativo, consecuencia de la demanialización de la práctica totalidad de las aguas continentales, operada por la LA. Se prevé, así, la planificación de los riegos, el fomento de la utilización adecuada del agua mediante ayudas (de carácter técnico y económico) y la protección administrativa del agua para riego.

IV. La Planificación de los riegos

Dispone el art. 5 LUAR que la *Conselleria* de Agricultura y Pesca, a instancia de asociaciones de agricultores, comunidades de regantes y excepcionalmente de oficio, redactará planes de utilización de aguas para el riego, que afectarán a toda la Comunidad Valenciana o a determinadas zonas de la misma. El proyecto deberá ser sometido a información pública (cfr. art. 7 LUAR) antes de su definitiva aprobación, que compete al *Consell* (cfr. art. 29 LUAR).

Los planes, que podrán ser imperativos, indicativos o mixtos (cfr. art. 4 LUAR), deberán tender, lógicamente, a hacer efectivos los principios de austeridad, economía y solidaridad en el uso de las aguas.

Contendrán los documentos que se enumeran en el art. 6 LUAR, que, entre otros, son los siguientes: la división de la zona en sectores, si la misma no es susceptible de un tratamiento homogéneo; la superficie y características de las unidades de explotación agrícola en que esté dividida la zona o sus sectores; la enumeración, descripción y justificación económica de los sistemas de riego que se establezcan o propongan, así como, en su caso, las obras que se propongan para llevarlas a cabo; una eventual determinación indicativa de los cultivos más convenientes desde un punto de vista económico, en atención a la zona y al sistema de regadío elegido, etc.

Conviene llamar la atención sobre la posibilidad, prevista en el art. 6.f) LUAR, de que los planes de utilización de aguas para el riego incorporen el plano de delimitación de los perímetros de protección, si éstos fueran necesarios, con la enumeración de las obras prohibidas dentro de los mismos, «teniendo en cuenta el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana».

La norma debe ser interpretada a la luz del art. 13.b) LUAR, la cual autoriza al *Consell*, con carácter general, para aprobar perímetros de protección de los caudales de

agua destinados a regadíos «cuando éstos utilicen aguas subterráneas o superficiales que discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana». En ellos -se añade- se fijarán los límites dentro de los cuales no podrán ejecutarse obras de alumbramiento y captación de aguas, así como cualesquiera otras actividades que perjudiquen o disminuyan la idónea utilización de las aguas.

Por lo tanto, según la propia legislación autonómica, el ámbito competencial de la Comunidad Valenciana, por cuanto concierne a la delimitación de perímetros de protección, se ciñe a los caudales de aguas que discurran por cuencas intracomunitarias, con exclusión de los que discurran por cuencas intercomunitarias, cuyo establecimiento es competencia del Estado, la cual será ejercida a través de la planificación hidrológica.

El art. 40.g) LA prevé, así, que los Planes Hidrológicos de cuenca comprendan obligatoriamente los perímetros de protección, entendiéndose por tales, según explica la STC 227/1988, la delimitación de zonas dentro de las que no es posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas (art. 54.2 LA) o en las que se limiten ciertas actividades que puedan constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio hídrico (art. 54.3 LA).

La referida sentencia añade que la inclusión de los perímetros de protección en los planes hidrológicos «no plantea ningún problema competencial, ya que se trata de medidas relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que corresponde adoptar al Estado en las cuencas hidrográficas intercomunitarias».

La planificación de los riegos, prevista en la LUAR, podría, sin duda, ser interesante, en cuanto permitiría actuaciones, que contemplaran los regadíos en el marco de las comarcas, globalmente consideradas. Sin embargo, lo cierto es que tal planificación, en la práctica, no ha tenido lugar, quizás, por lo complicado del procedimiento, que lo hace poco operativo, o, quizás, porque se ha preferido rea-

lizar tal planificación a través de los mecanismos previstos en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 21 de enero de 1973.

Que yo sepa, sólo han sido aprobados dos planes. El Decreto 69/1995, de 18 de abril, del *Consell*, aprobó el Plan de utilización de agua para riego de la Comunidad general de regantes de Montesa, el cual tiene por objeto «conseguir un sustancial ahorro de agua, introduciendo el sistema de riego localizado». El Decreto 23/1997, del *Consell*, aprobó el Plan de utilización de agua para riego de la Comunidad de regantes de Sagunto, que se dirige a la «realización de obras necesarias para el aprovechamiento integral de todos los recursos disponibles para riego (aguas del río Palancia, aguas residuales depuradas y aguas subterráneas) mediante un sistema de riego de alta eficiencia que permita un importante ahorro del agua empleada en el regadío». Las obras previstas en el Plan son las siguientes: red secundaria y terciaria de riego, conexión de los sondeos a la red general de agua a presión, instalaciones electromecánicas de bombeo y estaciones de filtrado y abonado de cada sector de riego.

V. Fomento de la utilización adecuada del agua

Los arts. 8 y ss. LUAR, desarrollados por los arts. 11 y ss. del Decreto 47/1987, establecen medidas para el fomento de la utilización adecuada del agua. Se prevén, así, ayudas de carácter técnico y económico (subvenciones y préstamos) a cargo de la *Generalitat* Valenciana y en favor de quienes establezcan sistemas de riego que permitan reducir la cantidad de agua que utilizan sin merma de su capacidad productiva y de sus terrenos.

En la práctica, carecen de efectividad las ayudas de carácter técnico, previstas por la LUAR y por el Decreto 47/1987, consistentes en el estudio o redacción, por parte de la *Conselleria* de Agricultura y Pesca, de los proyectos de

mejora de regadíos y en la supervisión de la ejecución de los mismos cuando hubieran sido redactados por los particulares.

Tampoco la *Generalitat* concede préstamos, sino que las ayudas de carácter económico se concretan en subvenciones para la ejecución de obras que afecten o beneficien colectivamente a los regantes en una cuantía del cincuenta por ciento de las mismas (cfr. art. 20.1 del Decreto 47/1987).

El art. 3 de la Orden, de 28 de noviembre de 1997, de la *Conselleria* de Agricultura, Pesca y Alimentación, dispone que en la concesión de las subvenciones deberá tenerse en cuenta la representatividad de la «entidad de riego» solicitante.

Se establecen, entre otros, los siguientes criterios acumulativos de baremación: que las solicitudes se refieran a proyectos de obras que faciliten o transformen sistemas de riego tradicional en sistemas de riego localizado en sectores completos, en particular, si incorporan un sistema de abonado mediante fertirrigación (lo que, además de ahorrar feritilizante, permitirá reducir la contaminación); que las solicitudes contemplen proyectos de obras que permitan la reutilización de aguas depuradas para el riego; que las solicitudes propongan proyectos de obras de mejora o sustitución de acequias, tuberías o canalizaciones en zonas claramente deficitarias en recursos hídricos; etc.

El art. 12 LUAR contempla la posibilidad de que la *Generalitat* concierte con «los titulares legalmente facultados de derechos de cultivo sobre fincas de regadío o *regables*, la *implantación* o mejora de sistemas de riego».

El precepto suscita cierta perplejidad. La locución legal «implantación» parece admitir que los agricultores individuales reciban subvenciones de la administración, no sólo para sustituir los sistemas de riego ya existentes por otros más eficientes, sino también para transformar fincas de se-

cano («regables») en regadío. Pero ello no se corresponde con el objeto de la Ley, cuyo objeto, según se dice en el Preámbulo de la misma, no es regular el regadío «en su aspecto de captación».

Sin embargo, hay que advertir de que la *Generalitat*, por razones presupuestarias, no concede subvenciones a agricultores individuales (a pesar de estar previstas en el art. 20.2 del Decreto 47/1987). Los destinatarios de las subvenciones son siempre las que la Orden, de 28 de noviembre de 1997, de la *Conselleria* de Agricultura, Pesca y Alimentación, denomina «entidades» o «asociaciones de riego» (normalmente, las comunidades de regantes). Y dichas subvenciones nunca se dirigen a la implantación de sistemas de riego en fincas regables, sino a la mejora de los ya existentes sobre fincas de regadío.

La actual manera de proceder de la *Generalitat* no excluye que en un futuro pudieran concederse subvenciones a los agricultores individuales para mejorar los sistemas de riego, si así lo permitieran las disponibilidades presupuestarias. En tal caso, ¿con quien habría de realizarse el concierto? Según el art. 12 LUAR con «los titulares legalmente facultados de derechos de cultivo», esto es, con el propietario, o su caso, con el arrendatario o usufructuario de la finca.

Empero la obtención de la ayuda se supeditarán a la circunstancia de que, desde la óptica del Derecho Privado, el peticionario pueda realizar las obras para cuya ejecución solicite la subvención.

Me parece que el arrendatario, al amparo del art. 60 LAR, puede ejecutar las obras necesarias para establecer nuevos sistemas de riego que permitan reducir la cantidad de agua que utiliza, ya que es posible incardinar la realización de tales obras en el concepto de «mejora útil» del art. 57.1 LAR, en cuanto que las mismas aumentarán la rentabilidad de la finca arrendada, al abaratare los costes de riego.

Claro está, que, al finalizar el arrendamiento, el arrendatario no podrá hacer uso del *ius tollendi*, ya que con ello no obtendría ninguna utilidad, perjudicando, en cambio, el interés social a la adecuada utilización del agua para riego, para cuya consecución, precisamente, se le concedió la subvención.

En todo caso, sí que creo que el arrendatario tendrá frente al propietario un derecho de compensación en los términos previstos en el 62.1 LAR, cuya cuantía, no obstante, habrá de ser oportunamente reducida en atención al importe de la subvención recibida.

También el usufructuario, en virtud del art. 487 CC, puede introducir un nuevo sistema de riego, que permita economizar el uso del agua. Ello es una «mejora útil», que -me parece- no altera la «forma» o «sustancia» de la finca, ya que se aumenta su rentabilidad, sin variarse el destino económico de la misma.

Por otro lado, no parece previsible que el propietario se oponga a la implantación de un nuevo sistema de riego más eficiente, operación ésta, que para él no tendrá ningún coste. Téngase en cuenta que, por aplicación del art. 487 CC, el usufructuario no podrá reclamarle ninguna compensación económica por las cantidades invertidas en la mejora. Régimen ésta, que contrasta con el previsto por el 62.1 LAR, respecto de las mejoras útiles realizadas por el arrendatario.

El usufructuario no tendrá, desde luego, el *ius tollendi* del art. 487 CC, como tampoco lo tiene el arrendatario, ya que, de ello, se seguiría un perjuicio para el interés general, sin obtener aquél ningún provecho.

¿*Quid iuris*, en el caso de que la finca, cuyo sistema de riego se proponga reemplazar, pertenezca *pro indiviso* a varias personas? La implantación de un nuevo sistema de riego, que permita un sustancial ahorro de agua, parcialmente subvencionado por la Generalidad, será, a mi entender,

un acto encaminado al «mejor disfrute» de finca común, y, por lo tanto, quedará subsumido en el art. 398 CC, con lo que se requerirá, simplemente, el acuerdo de la mayoría de lo partícipes.

VI. Protección administrativa del agua para riego

La LUAR establece diversas medidas de protección administrativa del agua, al objeto de que la misma «se utilice adecuadamente, evitando posibles derroches e inadecuados aprovechamientos».

El art. 13 LUAR contempla, así, dos limitaciones del derecho a utilizar el agua, que podrán ser decididas por la *Conselleria* de Agricultura y Pesca, en el marco de los Planes de utilización de aguas para riego (que, en la práctica, son inexistentes) o con independencia de ellos.

a) De un lado, restringir el agua en la cantidad que exceda de su normal aprovechamiento, previa audiencia de los interesados.

En la práctica, la *Conselleria* lleva a cabo esta limitación del derecho al uso del agua, indirectamente, esto es, subordinando la concesión de las subvenciones a que los sistemas de riego que se proponen no comporten un uso abusivo del agua, e imponiendo a los solicitantes de las subvenciones las pertinentes rectificaciones en los proyectos presentados.

b) De otro lado, proponer al *Consell* la delimitación de perímetros de protección de las caudales de agua destinados riegos, cuando los mismos discurrieran íntegramente por cuencas intracomunitarias.

Los perímetros de protección fijarán los límites dentro de los que no podrán ejecutarse obras de alumbramiento y captación de aguas, así como cualesquiera otras actividades que perjudiquen o disminuyan la idónea utilización del agua.

Por último, los arts. 16 y ss. LUAR (preceptos éstos, de nula aplicación práctica) tipifican, como ilícitos administrativos, diversas infracciones, que se califican, como muy graves, graves o leves, en atención al perjuicio o despilfarro del caudal del agua que impliquen, asignándoles la correspondiente sanción, a cargo del *Conseller* de Agricultura y Pesca o de la Dirección general competente (según los casos).

Conforme al art. 16 LUAR, son infracciones la utilización abusiva o desperdicio del agua; su contaminación con materias que impidan su utilización por otros regantes; la ejecución de obras, la instalación de medios o la utilización del agua de manera que no pueda aprovecharse la sobrante; el incumplimiento de lo dispuesto imperativamente por los Planes de utilización de aguas para riego; la inobservancia de los mandatos que adopten las autoridades competentes para la mejor utilización del agua; el incumplimiento de las condiciones a que de someta el otorgamiento de las ayudas; y no comunicar a la Administración la iniciación de obras de alumbramiento y captación de aguas subterráneas para la implantación o ampliación de aguas para riego.