

LOS USUARIOS Y LA GESTIÓN DEL AGUA (Estudio comparativo entre el Derecho español y venezolano)*

*Juan Carlos Fernández Morales***

Recibido: 10-02-2009 Revisado: 12-03-2009 Aceptado: 01-04-2009

RESUMEN

Venezuela, con motivo de la nueva Constitución de 1999, se proclama como un Estado de Democracia participativa. Desde los primeros artículos señala que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce de dos formas: una indirecta, a través del sufragio, y una directa, que es la que nos interesa en este momento, a través de los mecanismos de participación política, social y económica, establecidos en el propio texto constitucional. De allí que las leyes dictadas luego de la Constitución recogen diversos mecanismos de participación ciudadana para la consecución de los fines del Estado. En este sentido, la idea de este artículo es estudiar hasta qué punto, la legislación venezolana recoge figuras similares a la existente en España, con relación a las comunidades de usuarios del agua.

Palabras claves: Agua, Administración, Descentralización, Usuarios, Asociación.

* El presente artículo es un extracto actualizado, de un capítulo de la tesis doctoral: Administración del Agua (Estudio comparativo entre el Derecho español y venezolano), discutida en junio de 2005.

** Abogado. MSc. en Derecho Agrario y Doctor en Derecho. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. jcfernanm@hotmail.com

USERS AND WATER MANAGEMENT (A Comparative study between Spanish and Venezuelan Law)

ABSTRACT

On the occasion of the new Constitution of 1999, Venezuela is proclaimed a participatory democracy. The first articles state that sovereignty resides in the people, who exercise it in two ways: indirectly, through suffrage and directly, what interests us at this time, through the mechanisms of political, social and economical participation, established in the Constitutional text. From this, the laws enacted after the Constitution bring together different mechanisms for citizen participation to achieve the purpose of the State. In this sense, the idea of this article is to study the extent to which Venezuelan legislation contains similar figures to those in Spain, in relation to communities of water users.

Key words: Water, Administration, Decentralization, Users, Association

INTRODUCCIÓN

La participación en todos los ámbitos de la gestión estatal de los particulares se hace cada vez más relevante. La gestión del agua, no es una excepción. El ciudadano de “a pie”, está cada vez más interesado en su futuro, en la salvaguarda de los recursos para las generaciones venideras. De manera que, la participación en la protección del medio ambiente en general y de los recursos hidráulicos, que es el tema que nos ocupa, la constitución de Organizaciones no gubernamentales, el derecho a estar informados, son retos que deben enfrentar las Administraciones Públicas actuales y el Derecho de Aguas, so pena de quedarse rezagados.

En fecha reciente, con la transposición de la Directiva 2000/60/CE (Comunidad Europea), se modificaron varios artículos de la Ley de Aguas española, uno de los cuales fue el relativo al nombre y composición del

Consejo de Agua de la cuenca, que ahora pasa a denominarse “Consejo del Agua de la Demarcación”. Modificó su composición, permitiendo la representación de asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua¹. Esta previsión, adquiere ahora rango legal, pues ya estaba prevista en el Reglamento del Dominio Público del Agua y de la Planificación Hidrológica (RDPAPH Art. 55). De modo que, el Derecho español con estas modificaciones, legitima la actuación de los ciudadanos (que no usuarios), en la gestión del Agua.

En consecuencia, la participación ciudadana debe enfocarse desde tres puntos de vista:

- El derecho a estar informados de todos los ciudadanos (Artículo 15 del texto refundido de la Ley de Agua y Artículo 58 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela), incluyendo la posibilidad de que transformados en grupos de presión interfieran en la gestión del agua, y se incorporen a los Organismos de Cuenca (representantes de los intereses ambientales).
- En segundo lugar, en su condición de usuarios, participando en los órganos de gestión y planificación de los Organismos de Cuenca, como por ejemplo en las Confederaciones Hidrográficas.
- Por último, actuando como usuarios organizados a través de las Comunidades de usuarios, tema sobre el que me ocuparé a continuación, debido a la importancia práctica que la misma tiene en España, haciendo algunos señalamientos en torno a esta incipiente y poco desarrollada figura en el Derecho venezolano.

PERFIL DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS

La Ley de Aguas *española*, tiene entre sus objetivos, asegurar a todos los usuarios un recurso de calidad y en la cantidad que cada uno requiere. Con ese objetivo, ordena la agrupación o unión de los usuarios en Comunidades, pero éstos no sólo se sirven del agua o de los bienes del dominio hidráulico, sino que además participan activamente en su administración, porque al otorgarles una concesión, tienen la obligación

de velar por su buen aprovechamiento, la protección de las obras y la conservación del recurso.

Para estudiar las Comunidades de usuarios debo, aunque sea brevemente, hacer referencia a su modelo y antecesora “Las Comunidades de Regantes”. Éstas no tienen una fecha clara de aparición en el Derecho Histórico español, ya que se trata de asociaciones regidas por sistemas y reglas propias de romanos y árabes; como las hermandades, sindicatos, juntas, gremios, etc. (Martín Retortillo, 1997: 501-502). Aunque Pérez Pérez (1993: 159) piensa que si bien es cierto que los romanos hicieron grandes obras de riego, fueron los árabes, los que dieron gran impulso a las actividades del regadío, dejando huellas en el aspecto técnico y en el orden jurídico (Pérez Pérez, 1993: 160)².

Entre 1847 a 1851, se dictaron numerosas Reales órdenes aprobando los Reglamentos de muchos Sindicatos de Riegos. El 27 de octubre de 1848, se declararon subsistentes los juzgados privativos de riego de Valencia, Murcia y cualesquiera otros ya establecidos (Pérez Pérez, 1993: 160).

El 10 de junio de 1847, se dicta un Real Decreto, por el cual se disuelve el establecimiento conocido como Empresa Lorca, que pasa a ser un Sindicato de Riegos. En ese Real Decreto, van a delimitarse, además, las competencias de los Tribunales de Aguas, estableciendo que les corresponde el conocimiento de las cuestiones de hecho que se susciten entre los interesados en los riegos (Pérez Pérez, 1993: 160).

Los Sindicatos de Riego van a ser recogidos en la primera Ley de Aguas española de 1866, y también en la de 1879. En 1985, con la promulgación de la nueva Ley de Aguas, se recoge la esencia de las Comunidades de Regantes y se crean las Comunidades de usuarios, invitando u ordenando en algunos casos, a que los aprovechamientos de aguas de una misma toma o concesión, o de bienes del dominio hidráulico, se reúnan formando una Comunidad.

La importancia histórica mencionada y los datos aportados tanto por Fanlo Loras (1997: 127), quien refiere que las Confederaciones Hidrográficas y las Comunidades de Regantes, han cumplido una labor muy importante

para que España goce hoy de las obras de regulación de las aguas, y por García Andrés del Campo, según los cuales “en España, entre el 80 por 100 (en épocas pasadas) y alrededor del 70 por 100 (en épocas actuales) de los recursos hídricos consuntivos disponibles son demandados por el Sector de Regadíos” (Del Campo García, 2002: 512), hacen que la vigente Ley de Aguas mencione especialmente a las Comunidades de Regantes, y las reconozca incluso validando los Reglamentos y Estatutos que las rigen desde antiguo, permitiendo que sigan rigiéndose por ellos hasta que decidan su modificación, con arreglo a la vigente Ley de Aguas.

De manera que, las Comunidades de usuarios no representan una novedad en la vigente Ley de Aguas española pues, como dije antes, ellas existían con otras denominaciones y formas distintas de organización (Comunidades, Juntamientos, Juntas, Sindicatos) desde tiempos inmemoriales (Martín Retortillo 1997: 501). De igual forma, existían “órganos jurisdiccionales” (Tribunales o Jurados de Riego), como por ejemplo el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, que se encargaba y aún lo continúa haciendo, de sancionar determinados comportamientos de los usuarios de aguas de la Comunidad, y que tanto la Constitución española como la Ley de Aguas reconocen y aceptan como tal.

Lo que sí representa una novedad, a pesar de su ubicación en el texto de la Ley de Aguas española (las Comunidades de usuarios están fuera del Título II de la Administración Pública del Agua, específicamente en el Título IV de la utilización del agua), es que las Comunidades de usuarios tienen un carácter protagónico, al replantear sus funciones y considerarlas como un ente corresponsable en la gestión del agua, junto al resto de las Administraciones Públicas. Razonamiento sugerido por Embid Irujo (2002: 48), al señalar que las Comunidades de usuarios son Administración, por cuanto colaboran con la Administración hídrica.

Por su parte *Venezuela*, según Meañó Francisco (1979: 274) aun cuando no aporta mayores detalles, ha encontrado documentos donde un grupo de propietarios de una acequia, o los ribereños de un arroyo, reglamentan de común acuerdo la utilización de sus aguas y establecen la forma de designación de una persona, a quien frecuentemente dan el nombre de Juez, cuyas atribuciones son atender y vigilar el reparto de agua comunera

y resolver las diferencias de hecho que puedan surgir entre los propietarios con motivo de su aprovechamiento.

Pero en la legislación venezolana, la constitución de agrupaciones de usuarios aparece regulada en la Ley de Reforma Agraria de 1960. Por supuesto, esta Ley tenía como objetivo fundamental el desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias, así que las sociedades de usuarios van referidas específicamente al riego. Debían constituirse como tal, si querían obtener concesiones para aprovechar aguas de dominio público, construir obras de riego y fuerza motriz, proveerse de los fondos necesarios para la construcción de las obras en proyecto y adquirir los inmuebles necesarios a su objeto. La ley les reconocía personalidad jurídica a estas sociedades (sin mencionar si eran públicas, privadas o mixtas), previo el cumplimiento de las formalidades legales (Artículo 51 LRA).

El Estado, por su parte, tenía la obligación de colaborar con los propietarios de los fundos que voluntariamente se constituyeran en sociedades de usuarios, para reunir y utilizar en común las aguas del dominio público que emanen de una misma fuente o de fuentes contiguas. Pero también existía la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional constituyera de oficio, una sociedad de usuarios a *motu proprio* o a solicitud de algunos propietarios.

En el año de 1996, con el Decreto 1.400³ se amplía, al tiempo que se complica el abanico de posibilidades de participación de los usuarios. Estas Normas permitían, en primer lugar, la creación de Empresas de Riego, a las que se denomina “sociedades de riego”. El Estado asume la obligación por intermedio del Ministerio de Agricultura y Cría, de crear esas empresas con capital público, mixto o privado, para que se encargaran de la administración de los Sistemas de Riego⁴, procurando que logren su autonomía financiera, cobrando por los servicios que presten. Estas Empresas debían tramitar directamente la concesión para el aprovechamiento de las aguas de dominio público de la Nación, y procurar establecer mecanismos que estimulen la participación de los usuarios. De modo que nada tienen que ver con las sociedades de usuarios a la que hacía referencia la Ley de Reforma Agraria.

En segundo lugar, recoge la posibilidad de que se constituyan Asociaciones de usuarios, similares a las españolas. La finalidad de dichas

asociaciones, según lo expresa el Decreto, ha de ser el aprovechamiento más eficiente y coordinado del recurso, así como la defensa de sus intereses. Estas asociaciones sí parecieran adecuarse más a las sociedades de usuarios de la Ley de Reforma Agraria, salvo el detalle de la forma en la que deben nacer a la vida jurídica, pues la Ley de Reforma Agraria hace referencia a “sociedades”, mientras que el Decreto 1.400, utiliza el término de “asociación”.

Lo cierto es que el Decreto 1.400 es muy parco en este tema, limitándose a señalar, únicamente, que los asociados deben redactar y aprobar los estatutos, pero sin más detalles.

La realidad nos demuestra que la mayoría de las agrupaciones que se han constituido en Venezuela bajo estas premisas, lo hacen mediante la forma de *Asociación Civil*, de manera que debe recurrirse a las normas del Derecho común, para conocer su organización, así como los requisitos para adquirir personalidad jurídica⁵; o de una *sociedad de hecho*, funcionando a partir de acuerdos de voluntades, sin someterse a normas preestablecidas en Estatutos internos (Sánchez Pulido, 1977: 137-142).

Por su parte, la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, prevé la reunión de suscriptores en las llamadas Mesas Técnicas de Agua, mediante la forma de una asociación civil, de conformidad con el Código Civil venezolano. Estas Mesas Técnicas de Agua, tienen como objetivo conocer la gestión de los servicios, opinar sobre las propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, estatales y municipales, así como la evaluación y supervisión de obras destinadas a la prestación de los servicios. Por tanto, estas asociaciones tienen como finalidad, de conformidad con la Ley que las creó, la vigilancia, supervisión y gestión en tanto que beneficiarios del servicio de agua potable y obras de saneamiento, con lo cual se limitan únicamente a ellos y por tanto se diferencian de las comunidades de usuarios de la legislación española, que permite a cualquier tipo de usuarios, independiente del uso que se le dé al agua, haciendo mayor énfasis en las comunidades de regantes.

De acuerdo con Durán ([www.minci.gob.ve.](http://www.minci.gob.ve)) “existen cerca de dos mil Mesas Técnicas de Agua a nivel nacional. Las Mesas Técnicas de Agua son el instrumento comunitario por excelencia de las hidrológicas para que la comunidad participe en la contraloría y la toma de decisiones, y eso comenzó en el año 1999. En el 2001, se legitiman dándole un carácter

jurídico en la propia Ley, estableciendo una competencia de control del servicio de agua potable”.

Entre tanto que, la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, tan sólo menciona la existencia de organizaciones de usuarios, estableciendo que será el Reglamento de la Ley quien debe desarrollar la participación de los usuarios, mediante formas de organización local⁶.

Finalmente, la Ley de Aguas de Venezuela plantea la participación de los usuarios, mediante las figuras previstas en el texto constitucional (cooperativas, asociaciones de vecinos, juntas para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, fundamentalmente), y específicamente a través de los Consejos Comunales, que deben estar representados en los Consejos de Región Hidrográfica y en los Consejos de Cuenca Hidrográfica⁷, pero salvo esta incorporación en estos organismos, no les asigna otra función, con relación a las aguas.

Por tanto, al no existir experiencias significativas de formas de asociación en Venezuela, me impide establecer semejanzas y diferencias con la institución española, de viejo arraigo, por lo que he decidido que, en las siguientes páginas, me dedicaré fundamentalmente a comentar la legislación española sobre Comunidades de usuarios, con algunas reseñas a la legislación venezolana, donde haya lugar.

OBLIGACIÓN DE CONSTITUIR COMUNIDADES DE USUARIOS

Hecha la advertencia anterior, estudiaré la participación de los usuarios en *España*, para verificar la obligación que tienen de constituirse en comunidad, y una vez establecidos como tal, estudiar cuál es la relación que tienen con la estructura del Estado.

El principio general de constitución de Comunidades de usuarios, es que los usuarios tienen la obligación de constituirse en Comunidad, cuando de forma colectiva utilizan la misma toma de aguas procedentes o derivadas de manantiales, pozos, corrientes naturales o canales construidos por el Estado, o usen un mismo bien o conjunto de bienes de dominio público hidráulico.

Sin embargo, existen otros supuestos, en los que la ley obliga a la unión de varios usuarios. Así para otorgar las concesiones para abastecimiento

poblacional de varias poblaciones está condicionada a que las corporaciones locales se agrupen en mancomunidades, consorcios u otras entidades semejantes, o a que todas ellas reciban el agua a través de una misma empresa concesionaria. El encuadramiento de este artículo en el Capítulo de las Comunidades de usuarios, no significa que las mancomunidades y los consorcios sean estrictamente Comunidades de usuarios, sino que la Ley de Aguas, ha querido señalar que deben agruparse para obtener la concesión (Álvarez Fernández, 2004: 370).

Una obligación similar tienen los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero, pues a requerimiento del Organismo de cuenca, deben constituirse en Comunidad de usuarios. Para Setuáin Mendía (2000: 248), esta obligación representa una excelente oportunidad para resolver algunos problemas relacionados con la administración de las aguas subterráneas, pues la constitución de Comunidades de usuarios acercaría a los usuarios de aguas subterráneas a los Organismos de Cuenca, y por ende una administración más transparente. Este razonamiento parece válido, por cuanto pensamos que la gran dificultad para la administración de este tipo de aguas, es precisamente el desconocimiento de los Organismos de cuenca de los usuarios de aguas subterráneas⁸.

Por último, los Organismos de cuenca pueden obligar a la constitución de una Comunidad de usuarios a los que aprovechen conjuntamente aguas superficiales y subterráneas, cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona [Art. 88, Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLAg.) y 228.2 Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH)].

Pero también las Comunidades de usuarios pueden crearse de oficio. La Ley de Aguas ordena a los Organismos de cuenca, que transcurridos seis meses desde la fecha de declaración de sobreexplotación de un acuífero, sin que se hubiese constituido la Comunidad de usuarios, encomiende de oficio sus funciones con carácter temporal a un órgano representativo de los intereses concurrentes (Art. 87.2 TRLAg.).

En otras oportunidades, faculta a los usuarios para que decidan si quieren o no constituirse en Comunidad. Así, las entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, pueden constituirse en Comunidad para llevar a cabo

el estudio, construcción, explotaciones y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural. Pero aún a pesar de la potestad comentada, el Organismo de cuenca justificadamente podría exigir su constitución en Comunidad (Art. 90 TRLAg.).

DEFINICIÓN DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

De conformidad con los preceptos de la Ley de Aguas española, pueden definirse las Comunidades de usuarios como Corporaciones de derecho público, adscritas a un Organismo de Cuenca, organizadas conforme a la legislación de aguas y lo convenido en sus estatutos y ordenanzas, que tienen por finalidad, utilizar el agua de una misma toma o concesión u otros bienes del dominio hidráulico.

La Ley de Aguas califica a las Comunidades de usuarios como una “Corporación de derecho público”, y de acuerdo con el artículo 35.1 Código Civil español: Las corporaciones son personas jurídicas. No cabe duda pues, con base a esas dos normas jurídicas, que las Comunidades de usuarios son personas jurídicas de derecho público; pero por las actividades que realizan (explotación económica), y el interés particular o propio de la comunidad que de su actividad se deduce, ha llevado a autores como Guaita Aurelio, a considerar que las comunidades de usuarios tienen un régimen híbrido.

Por eso el régimen jurídico de las comunidades de usuarios es híbrido, en parte administrativo: relaciones con la Administración y con los comuneros, sus actuaciones como delegadas y concesionarias de la Administración; y jurídico-privado en todo lo demás: sus empleados no son funcionarios, sus bienes no son dominiales, sus contratos no son administrativos, su responsabilidad extracontractual no se rige por las normas aplicables a la Administración, sino por el Código Civil como los demás particulares, etc. (Guaita, 1986: 178).

De la misma opinión son Jiliberto y Merino (1997: 190), quienes dicen que las Corporaciones son una frontera entre los entes públicos y los privados, pues aun cuando tienen una base asociativa, de carácter privado, cumplen fines públicos de interés general.

En la terminología utilizada por Martín Retortillo (1997: 594), las Comunidades de usuarios son Administraciones Públicas de base privada. No puede ocultarse la tutela y protección pública que dimana de la propia Ley de Aguas, cuando se refiere al régimen jurídico aplicable a las Comunidades de usuarios, planteando un orden de prelación de las normas.

En primer lugar, establece que las Comunidades de usuarios se rigen por las normas de la Ley de Aguas y sus reglamentos; en segundo lugar, por sus estatutos y ordenanzas, y en tercer lugar por lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esa protección continúa, cuando la Ley de Aguas adscribe las Comunidades de usuarios a los Organismos de Cuenca, para que éstos velen por el cumplimiento de los estatutos y ordenanzas de las Comunidades de usuarios, así como por el buen orden de los aprovechamientos que éstas realicen.

La naturaleza pública que ostentan las Comunidades de usuarios, nos lleva a plantear que forman parte del engranaje administrativo de la gestión del agua, porque al ser concesionarios del agua o de los bienes del dominio hidráulico, tienen funciones de policía, de distribución y administración de las aguas, es decir realizan una función pública o de interés público (Del Campo García, 2002: 516).

Opinión similar se encuentra en Caro-Patón Carmona (1997: 149), cuando señala que “Dejando a un lado el discutible conflicto entre la libertad de asociación y la obligatoriedad de pertenencia a las Comunidades de regantes, interesa dejar claro que nos encontramos ante Administraciones públicas y, en particular, Administraciones públicas de los regadíos: en el ejercicio de las funciones de policía de los aprovechamientos dictan actos administrativos. En cuanto tales actos son ejecutivos y ejecutorios, se rigen por el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y están sujetos al control judicial característico de los actos de las Administraciones públicas {Arts. 106.1 de la Constitución Española y 1.2.c de la LJ}, aunque en ocasiones ésta sea una circunstancia desconocida por los propios regantes”. Funciones que

pueden ser mayores porque la propia ley, permite que las Comunidades de usuarios ejecuten las atribuciones que las leyes le confieran o las que puedan asumir por la suscripción de convenios con los Organismos de cuenca. Este último señalamiento, indica la importancia de las Comunidades de usuarios como administradores del agua, y refuerza su capacidad operativa (Setuain Mendía 2000: 269).

En cuanto a la denominación, las Comunidades de usuarios la recibirán de acuerdo con la actividad para la cual utilizan el agua o los bienes del dominio hidráulico. Por supuesto, la figura de Comunidades de usuarios tiene su expresión más relevante en los usuarios de aguas de riego, por lo que la propia Ley de Aguas, las menciona expresamente, designándolas con el nombre genérico de Comunidades de regantes.

Ahora bien, la definición que acabamos de explicar hace referencia a las Comunidades normales u ordinarias (Martín Retortillo 1997: 552), sin embargo la Ley de Aguas española recoge otras posibilidades de agrupaciones de Comunidades de usuarios.

Primero, permite a las Comunidades de usuarios que se agrupen a su vez en *Comunidades generales*, es decir, varias comunidades normales u ordinarias con intereses comunes que proteger, pueden unirse en Comunidades Generales (Martín Retortillo, 1997: 555)¹⁰. Las Comunidades Generales no explotan ningún aprovechamiento colectivo, pero en el supuesto que exploten obras, instalaciones o servicios en beneficio de las entidades que las han constituido, en este ámbito funcional, su estructura será la misma que las Comunidades de usuarios de primer grado (Pérez Pérez, 1993: 163).

Segundo, prevé que los usuarios individuales y las Comunidades de usuarios se unan mediante un convenio para crear una *Junta central de usuarios*, con la finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos.

Por último, los Organismos de cuenca pueden sustituir la Comunidad de usuarios por la realización de *convenios específicos*, cuando el número de usuarios sea reducido o las circunstancias y características

del aprovechamiento lo aconsejen. De acuerdo al RDPH, esta celebración de convenios se hará cuando el número de usuarios sea inferior a veinte (Artículo 203 RDPH). Exigiendo además que el convenio sea suscrito por todos los usuarios para que pueda aprobarlo el Organismo de Cuenca. Para Pérez Pérez, (1997: 164), las comunidades que surgen de estos convenios, no tienen la personalidad jurídica de Derecho Público que la Ley de Aguas, otorga a las Comunidades de primer grado, pues según el autor, ese debe ser el sentido que la ley ha querido darles, al sustituir el régimen normal por este otro del convenio.

ESTATUTOS Y ORDENANZAS

Los Estatutos de las Comunidades de usuarios deben ser elaborados por ellos mismos, con aprobación del Organismo de Cuenca al que estén adscritos. Dicho Organismo no puede denegar la aprobación de los Estatutos o introducir modificaciones, sin consultar antes al Consejo de Estado; sin embargo, debe verificar la conformidad con la legislación vigente, y el cumplimiento de unos requisitos mínimos establecidos en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, a saber:

- Inclusión de todos los propietarios de los bienes adscritos al aprovechamiento colectivo, y hacerlos partícipes en la constitución y funcionamiento de la comunidad, y a tener la posibilidad de desempeñar algún cargo;
- Regulación de la figura de la representación, salvo para el desempeño de cargos dentro de la comunidad;
- Derecho a voto de todos los propietarios, sin importar su cuota de participación, permitiendo la agrupación de propietarios para conseguir el mínimo exigido;
- Los Estatutos no pueden permitir que algún propietario aglutine el 50 por ciento del conjunto de todos los comuneros, cualquiera que sea la participación de aquél en los elementos comunes y, consiguientemente, en los gastos de la Comunidad;
- Los Estatutos deben contener prohibiciones para exonerar por entero a un comunero de las obligaciones y cargas inherentes a su participación en el aprovechamiento colectivo de aguas y en los demás elementos comunes;

- Tampoco podrán establecerse pactos o cláusulas estatutarias prohibitivas de repartición de los gastos eventuales (necesarios) de la Comunidad y al cumplimiento de las demás obligaciones de la misma, o por los que se exima de responsabilidad a los cargos de la Comunidad (Artículo 201.8 RDPH).

En líneas generales, los estatutos y ordenanzas de las Comunidades de usuarios deben incluir la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico; regular la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua (Pérez Pérez, 1993: 178)¹⁰; la obligación para que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan. Además, deben prever las infracciones y sanciones que puedan ser impuestas por el jurado de acuerdo con su costumbre y procedimiento propio, garantizando los derechos de audiencia y defensa de los afectados¹¹.

Ninguna Comunidad de usuarios puede carecer de estatutos, pero si se negaren a crearlos, el Organismo de cuenca, previo dictamen del Consejo de Estado puede establecer los que considere necesarios.

Por último, aun cuando la Ley de Aguas española, permite que las Comunidades de Usuarios, continúen rigiéndose por sus Estatutos, la Disposición final tercera de la Ley establece que, deberán revisar sus Estatutos para adaptarlos a los principios de democracia y representatividad, y el RDPH ordena que esas modificaciones se produzcan antes del 1 de enero de 1989. De no hacerlo para esta fecha, el Organismo de cuenca, previo dictamen del Consejo de Estado, podrá de oficio ordenar la revisión de los Estatutos, para adecuarlos a los principios señalados.

ORGANIZACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS

Todas las Comunidades de usuarios estarán integradas por una Junta General o Asamblea, una Junta de Gobierno y uno o varios Jurados. Sin embargo, Martín Retortillo (1997: 557) recuerda que la propia Ley de

Aguas permite la pervivencia de Comunidades que no tienen esa estructura organizativa. “Supuestos en los que concurren en un solo órgano las funciones del Sindicato y del Jurado de Riegos; otros, en los que actuando como Jurado el de la Comunidad distinta, la Comunidad conserva sólo como órganos propios la Asamblea y el Sindicato de Riegos...”, entre otros casos.

A. Junta general

Compuesta por todos los usuarios. Es el máximo organismo de las Comunidades de usuarios, y como tal le corresponden todas las facultades propias de una Asamblea, como por ejemplo, la elección de las Autoridades de la Comunidad. El artículo 216 RDPH explica las facultades que tiene este órgano de la Comunidad, resaltando la solicitud de nuevas concesiones o autorizaciones; la solicitud de los beneficios de expropiación forzosa o la imposición de servidumbres en beneficio de la Comunidad, y la redacción de los Proyectos de Ordenanzas.

La Junta General tendrá un Presidente que necesariamente no tiene que ser el de la Junta de Gobierno, pero sí debe cumplir con los requisitos que se exigen para este cargo. Cuando la Presidencia de la Comunidad y de la Junta de Gobierno, no recaigan sobre la misma persona, la renovación no será simultánea.

B. Junta de gobierno

“Es como la comisión permanente de la comunidad, su órgano de gobierno, y cuida tanto de la ejecución de las ordenanzas como de la de sus acuerdos” (Guaita, 1986: 180). Para Martín Retortillo (1997: 559), la Junta de Gobierno ha pasado de ser el órgano más importante de la Comunidad (según la Ley de 1879), a ser un órgano ejecutor de los acuerdos de la asamblea, en la normativa vigente.

La Junta de Gobierno estará formada por Vocales. De estos vocales se elegirá un Presidente y Vicepresidente, conforme al procedimiento establecido en los estatutos y ordenanzas, o en su defecto por mayoría de votos, entre los Vocales. Los Vocales deben, además, elegir entre ellos, un Tesorero-Contador responsable de los fondos comunitarios.

La Junta de Gobierno debe designar un Secretario si no lo fuere el de la Comunidad. Si en el Secretario no concurriera la condición de vocal ejercerá el cargo por tiempo indeterminado, teniendo la Junta de Gobierno facultad para suspenderlo en sus funciones, y proponer a la Junta General su cese definitivo, mediante la apertura de expediente.

La Junta de Gobierno tiene entre sus atribuciones más relevantes, las siguientes: dictar las disposiciones convenientes para mejor distribución de las aguas; establecer los turnos de agua, conciliando los intereses de los diversos aprovechamientos; hacer que se cumpla la legislación del agua, las ordenanzas de la Comunidad y sus Reglamentos y las órdenes que le comunique el Organismo de cuenca.

Los acuerdos que tome la Junta General o la Junta de Gobierno son ejecutados en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, y se permite su impugnación en alzada ante el Organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

C. Jurados

Hablar de la institución de los “Jurados”, en las Comunidades de usuarios en España, nos lleva indefectiblemente a referirnos, aunque sea brevemente, al Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia. Este Tribunal tiene incluso su acogida en el propio texto constitucional español, en el artículo 125¹². Ha sido ejemplo a seguir tanto por las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, como la de 1985, para referirse al órgano de los Jurados.

El Tribunal de Aguas de Valencia tenía funciones de dos clases, según advierte Martín Retortillo (1997: 579-585), por un lado, tenía funciones de policía de aguas y el conocimiento de las cuestiones de hecho entre los inmediatamente interesados en el riego, y de otro lado, funciones de carácter ejecutivo en la administración de los recursos.

Actualmente al Jurado o Jurados, le corresponde conocer las cuestiones de hecho (Martín Retortillo 1997: 609¹³) que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas, e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias¹⁴, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción.

En Venezuela, la constitución de la figura de los Jurados de Agua, también es de vieja data, pero no guardan ninguna relación con las Asociaciones de usuarios, como sucede en España, que los Jurados son o forman parte de una Comunidad de usuarios o Comunidad de Riego, por ser éstas, de las que surgió la idea de aquéllas.

Los Jueces de Aguas son entidades independientes, creadas antiguamente por los Concejos Municipales¹⁵, como por ejemplo, en la Ordenanza de Agua de la Quebrada de Acarigua, dictada por el Concejo Municipal del Distrito¹⁶ Quibor, del Estado Lara, en 8 de mayo de 1886, se crea el cargo de Juez de Agua (Meaño, 1979: 274).

La Ley Forestal de Suelos y Aguas vigente desde 1966, incluía la figura del Jurado (Artículo 93 Ley Forestal de Suelos y Aguas, derogado por la Ley de Aguas), pero difería en mucho de la institución española. En primer término, eran funcionarios que dependían directamente del Ejecutivo Nacional, que es la autoridad que los nombra. En segundo lugar, podían ser funcionarios permanentes o temporales, creados para los ríos o zonas de éstos que se creyere conveniente. En tercer lugar, cumplían funciones administrativas, por cuanto según la ley debían establecer los turnos de riego de cada ribereño. Y por último, los fallos de estos jurados eran ejecutivos y para su ejecución se recurre a los jueces del Distrito o Departamento de la jurisdicción.

A partir de 1996, por el Decreto 1.400, las Asociaciones de usuarios pueden solicitar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la constitución, mediante Resolución, de Jurados de Aguas como instancia de conciliación entre los usuarios, por supuesto sin que estos jueces estén por encima de las competencias que la Ley y las normas del Decreto confieren al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables como autoridad administrativa de las Aguas. De acá se desprende que forman parte de la estructura orgánica del Ministerio, y que no tienen vinculación con las Asociaciones de usuarios, es decir que no forman parte de las mismas¹⁷.

El Proyecto de Ley de Aguas venezolano de 2004, recoge y junta las normas de la Ley Forestal de Suelos y Aguas y del Decreto 1.400, dejando en los mismos términos señalados a los Jurados de Aguas. Son

instancias administrativas dependientes del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, creados por Resolución ministerial, como una instancia conciliatoria entre los usuarios de una Asociación de usuarios, que establece los turnos de riego, captación o uso de cada ribereño comprendido bajo su jurisdicción (entendida ésta como el espacio físico donde puede actuar). Tienen carácter permanente o temporal, de acuerdo con lo establecido en la Resolución que los crea. Sin embargo, el texto definitivo de la Ley de Aguas, en vigencia desde el 02 de enero de 2007, no regula para nada esta institución.

Ahora bien, regresando a la legislación *española*, se comentará entonces esta institución en sus aspectos más relevantes. Analizando la naturaleza jurídica de los Jurados, el sujeto infractor, la designación de los jurados, el procedimiento por el que se rige, la decisión y el fallo, así como el tipo de sanciones que puede imponer.

- Naturaleza Jurídica

Los jurados de agua son tribunales consuetudinarios y tradicionales, reconocidos como tal por el texto constitucional, catalogándolos como formas de participación de los ciudadanos y órganos de colaboración con la administración de Justicia, sin formar parte de ella. Los Jurados no cumplen funciones jurisdiccionales sino funciones administrativas; hacer un pronunciamiento distinto, chocaría abiertamente con el texto constitucional y con el principio de unidad de jurisdicción Martín Retortillo (1997: 590-592)¹⁸.

No van a decidir sobre el derecho (Martín Retortillo, 1997: 609)¹⁹ que asiste a alguno de los afectados sino sobre el daño causado, e imponer las sanciones pecuniarias por la infracción cometida, así como devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de producirse la infracción, si esto fuera posible, todo de conformidad con lo establecido en los Estatutos y Reglamentos de la Comunidad de usuarios.

Los Jurados, según Martín Retortillo (1997: 609), los califica como árbitros o peritos. La decisión tiene carácter técnico, pues el Jurado es un perito, un conocedor de la materia; en definitiva un “hombre bueno”²⁰, que apegado a ciertos ritos y símbolos tiene que decidir²¹, sobre las infracciones a que se refieren los Estatutos y Ordenanzas de la Comunidad.

- Infracciones

Las infracciones deben ser cometidas por un usuario. Para Martín Retortillo (1997: 628), la infracción la puede cometer una persona que tenga vínculos con la Comunidad, es decir, un comunero directamente o un agente suyo²². Si la infracción fue cometida por un extraño, es decir alguien que no tiene ningún vínculo con la Comunidad, el Jurado no puede conocer, y debería poner en conocimiento a la autoridad competente. Tampoco puede conocer el Jurado, si se trata de un ilícito administrativo, ya que será competente la autoridad hidráulica (Martín Retortillo, 1997: 615).

- Designación de los Jurados

El Jurado tiene una composición doble. Un miembro es designado por la Junta de Gobierno, entre ellos (el Presidente), y los otros Vocales (principales y suplentes) designados por la Junta General. Actuará como Secretario el que lo sea de la Junta de Gobierno o el que designen las Ordenanzas. El Presidente convocará las sesiones del Jurado, por iniciativa propia, por denuncia o por solicitud de la mayoría de los Vocales.

- Procedimiento

Los procedimientos aplicados por el jurado o jurados son públicos y verbales. Se rigen principalmente por la costumbre o por el Reglamento del Jurado o Jurados de la Comunidad de usuarios (Martín Retortillo, 1997: 631)²³.

- Decisión y fallo

El jurado o jurados tomarán sus decisiones por mayoría absoluta, siendo necesarios para su validez la concurrencia del número de vocales que exijan los estatutos. En caso de empate decide el voto del Presidente.

Las decisiones que tome el jurado son ejecutivas. Existiendo entonces la posibilidad de que el órgano ejecutor (suponemos que debe ser la Junta de Gobierno²⁴), utilice la vía administrativa del apremio y prohibir el uso del agua, mientras no se satisfaga la sanción, como queda reflejado en el epígrafe siguiente, de las facultades de las Comunidades de usuarios (Artículos 83.4 TRLAg y 212 RDPH).

Las decisiones sólo pueden revisarse en reposición ante el propio Jurado, pero no son revisables por el Jurado de una Comunidad General, o por el Organismo de cuenca. Según el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH), la reposición se considera un requisito previo para acceder al recurso contencioso-administrativo, sin embargo, es inoportuna esta declaración, porque la jurisdicción contencioso-administrativa, sólo puede conocer de lo que le atribuye la Ley y no un Reglamento.

El fallo del Jurado se consignará por escrito con expresión de los hechos y de las disposiciones de las Ordenanzas en que se funden, así como la cuantía de la sanción, de la indemnización y de las costas.

- Sanción

Las sanciones que imponga el Jurado siempre serán pecuniarias, y su importe en ningún caso excederá el límite fijado en el Código Penal para las faltas, y además puede consistir en la obligación de devolver las cosas al estado en que se encontraban antes de la infracción, si esto fuere posible.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS

Son facultades de las Comunidades de usuarios:

- Ejecutar directamente las obligaciones de hacer de los usuarios, salvo aquellas que sean personalísimas. El coste de ejecución será exigible por la vía administrativa del apremio. Exigir a los Organismos de cuenca el auxilio necesario para el cumplimiento de sus acuerdos.
- Exigir los beneficios de la expropiación forzosa y la imposición de servidumbres.
- Solicitar la declaratoria de utilidad pública de los aprovechamientos de los que son titulares o la ejecución singularizada de determinadas obras o proyectos.
- Las Comunidades de usuarios de aguas subterráneas pueden celebrar convenios con los Organismos de cuenca, a objeto de establecer la colaboración en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas. En este sentido, expresa Alcaín

Martínez (2000: 326), cuando señala que estos convenios fomentan un modelo de corresponsabilidad entre Organismos de cuenca y los usuarios.

- Exigir por vía del apremio, o prohibir el uso del agua, mientras no se paguen las deudas a la Comunidad por los gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas. Igual criterio puede utilizarse, cuando las deudas provengan de multas e indemnizaciones impuestas por los tribunales o jurados de riego.
- Recaudar las exacciones previstas en la Ley de Aguas (Artículo 115.3 TRLAg).
- Construir obras o explotar obras, acordadas mediante la firma de un convenio entre la Administración General del Estado y la Comunidad de usuarios, fijando el monto de las ayudas públicas asociadas a la operación (Artículo 125.2 TRLAg). También a través de la firma de convenios con las Sociedades Estatales para la construcción de Obras Hidráulicas concretas. Para Pérez González (2000: 541), las obras hidráulicas justifican plenamente la existencia de Comunidades de usuarios, haciendo posible el cumplimiento de su primera obligación, servir de aguas a sus usuarios²⁵.
- Explotación y mantenimiento de las obras hidráulicas que le afecten y que haya sido encomendada a éstas por el Ministerio del Medio Ambiente o por los Organismos de cuenca (Artículo 125.1 TRLAg).
- Las Comunidades de usuarios tienen entre sus facultades, la incorporación a los distintos órganos de gobierno, de gestión y planificación de los Organismos de cuenca (Setuáin Mendía 2000: 270)²⁶.

Entre las obligaciones más importantes está, la de velar por el aprovechamiento que se le ha concedido, y realizar las obras o instalaciones que la Administración le ordene, a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pues como se ha dicho antes, ellos forman parte de la administración del agua (Pérez Pérez 1993: 174)²⁷ y como tal corresponsables (Setuáin Méndía 2000: 267)²⁸ de la gestión eficaz y sostenible del recurso.

EXTINCIÓN DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS

De acuerdo con el artículo 214 RDPH, las Comunidades de usuarios, se extinguen en los siguientes casos:

- Causas derivadas de la concesión

- Expiración del plazo de concesión, si no ha sido prorrogado;
- Caducidad de la concesión;
- Expropiación forzosa de la concesión.

- Causas que dependen de los comuneros

- Fusión en otra Comunidad;
- Renuncia del aprovechamiento, formulada al menos por las tres cuartas partes de los comuneros, a menos que los que no hubieran renunciado acuerden mantener la Comunidad con la modificación de sus Estatutos y de la inscripción registral.

- Causas que dependen del Organismo de cuenca

- Resolución del Organismo de cuenca adoptado en expediente sancionador.

- Causas de fuerza mayor

- Desaparición total o en sus tres cuartas partes, al menos, de los elementos objetivos o reales, salvo que los comuneros no afectados acuerden mantener la Comunidad con la modificación de sus Estatutos y de la inscripción registral.

Una vez aprobada la extinción de la Comunidad, procederá ésta a la liquidación de sus bienes patrimoniales, con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil para la liquidación de las Sociedades²⁹.

CONCLUSIONES

Para finalizar el artículo, es indispensable puntualizar los siguientes aspectos:

- La participación de los ciudadanos en España, se diversifica cada día, asumiendo como derecho la necesidad de información de los ciudadanos, incorporándose en los organismos no gubernamentales y en el Consejo del Agua de la Demarcación, entre otros. Venezuela reconoce también constitucionalmente, el derecho a la participación e información, y la inclusión de los usuarios en los Consejos de Región Hidrográfica y en los Consejos de Cuenca Hidrográfica, a través de los Consejos Comunales.
- España, con gran arraigo tiene consagrada en su legislación la agrupación de usuarios, conocidas por ellos fundamentalmente a través de las Comunidades de Regantes, aunque a partir de la Ley de Aguas de 1985, tomando esa experiencia, permite u obliga, dependiendo del caso, la constitución de Comunidades de usuarios. Dichas Comunidades son las encargadas de solicitar la concesión para la utilización del agua o de los bienes del Dominio Hidráulico.
- Las Comunidades de usuarios son reconocidas jurídicamente como Corporaciones de Derecho Público, de manera que pueden considerarse como colaboradoras en la gestión del agua. Están adscritas a los Organismos de Cuenca, y se encargan de la administración y protección del aprovechamiento o de los bienes del dominio público hidráulico concedidos. Sin embargo, tienen una estructura de carácter privado, y cumplen unos fines también privados. De modo que su naturaleza jurídica es mixta, de carácter público (aprovechamiento, administración del recurso, policía de agua, fiscalización por los Organismos de cuenca), y de carácter privado (organización interna, cumplimiento de fines).
- Venezuela tiene una incipiente organización de usuarios, permitiendo la Asociación de usuarios, pero regidas fundamentalmente por el derecho común. No existe relación entre esas asociaciones y la administración del agua. Así que su constitución es voluntaria. En la Ley de Reforma Agraria, recientemente derogada sí existía relación entre concesión y usuarios, por cuanto para obtener una concesión, los usuarios debían

constituirse en una sociedad de usuarios. Tan sólo en materia de agua potable y saneamiento, existe una figura importante que ha conseguido grandes logros, como son las Mesas Técnicas de Agua, pero que no tienen injerencia en otros usos de las aguas, como por ejemplo en materia de riegos o de usos recreativos.

- Dentro de la organización de las Comunidades de usuarios españolas, se encuentra la figura del Jurado (cuyo ejemplo clásico es el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia), al que corresponde conocer las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción.
- Mientras que en Venezuela, la figura de los Jueces de Aguas, de acuerdo con la derogada Ley Forestal de Suelos y Aguas, en los artículos correspondientes, no guardaba relación con las Asociaciones de usuarios, es decir no formaba parte de su estructura, pues eran designados directamente por el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales. Su única relación con las Asociaciones de usuarios, es que éstas podían solicitar su constitución al Ministerio. La función de los Jueces de Agua era establecer los turnos de riego de cada ribereño, y servir de conciliador entre las partes. Sus fallos eran ejecutivos y para su ejecución se recurría a los Jueces de Distrito o Departamento.

NOTAS

- 1 Artículo 36 Texto Refundido de la Ley Aguas de España (TRLAg), en su nueva redacción de acuerdo con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, *de medidas fiscales, administrativas y de orden social*. BOE No. 313, de 31 de diciembre de 2003.
- 2 Para este autor, esos regadíos se gobernaban autónomamente; pero en algunas oportunidades, su gobierno correspondió a los Concejos Municipales, o mezclando ambas formas alternativamente. V. Emilio Pérez Pérez. *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España: 1993. p. 159.
- 3 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. *Decreto 1.400, de 10 de julio de 1996, Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de las cuencas hidrográficas*. Caracas: Gaceta Oficial No. 36.013, de 02 de agosto de 1996.
- 4 Ejemplos de estas Empresas son: Sistema Hidráulico Yacambú-Quíbor C.A. (SHYQ, C.A.), Empresa Regional Sistema Hidráulico Planicie de Maracaibo C.A., Empresa Regional Sistema Hidráulico Trujillano C.A., Empresa Regional Desarrollos Hidráulicos Cojedes, C.A. Por supuesto, el objetivo de estas empresas, en algunos casos va más allá de la administración de sistemas de riego y abarca también el proyecto, construcción y administración de obras hidráulicas con el objetivo de abastecimiento de agua a las poblaciones o para uso industrial. El capital de estas empresas es mixto, con participación de la Nación, los Estados, Municipios.
- 5 Artículo 19.3 Código Civil Venezolano. Son personas jurídicas: Las asociaciones, (...). La personalidad la adquirirán, con la protocolización de su acta constitutiva en la Oficina Subalterna de Registro del Departamento o Distrito en que hayan sido creadas, donde se archivará un ejemplar auténtico de sus Estatutos. El acta constitutiva expresará: el nombre, domicilio, objeto de la asociación, (...), y la forma en que será administrada y dirigida.
- 6 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. *Decreto con fuerza de Ley de Tierras y Desarrollo Agrario*. Caracas: Gaceta Oficial N° 37.323 de fecha 13 de noviembre del 2001. Artículo 28. A los fines de utilización común de las aguas, los beneficiarios de este Decreto-Ley establecerán formas de organización local. El Reglamento del presente Decreto Ley desarrollará su creación, forma y funcionamiento.
- 7 Artículos 28, 32 y 39, Asamblea Nacional. Ley de Aguas. Gaceta Oficial N° 38.595, de fecha 02 de enero de 2007

- 8 Pienso que las medidas coercitivas (artículo 116 h. TRLAg), no son siempre el mejor camino para solucionar los problemas, sino las medidas disuasivas (concienciación), las que logran mejores resultados.
- 9 Sebastián Martín Retortillo señala que no debe confundirse estas Comunidades Generales con la Comunidad General de regantes, existentes antes de la Ley de Aguas, pues estas últimas a pesar de su nombre tienen un solo titular del Aprovechamiento. V. Sebastián Martín Retortillo. *Derecho de Aguas*. p. 555.
- 10 Para Emilio Pérez Pérez, de esta norma se deduce que las Comunidades de usuarios tienen las características básicas de un Consorcio Real, ya que la constitución de las Comunidades se produce en consideración a los fundos, por lo que los comuneros deben ser siempre los propietarios, automáticamente sustituidos por los adquirentes en cualquier supuesto de sucesión o transmisión de los fundos, y también por el hecho de que los fundos quedan sujetos con carga real al cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la conservación, administración y mejor disfrute de los elementos comunes. Para mayores detalles sobre esta posición: V. Emilio Pérez Pérez. *Estudios jurídicos sobre...* p. 178.
- 11 Vale la pena recordar que lo acá estipulado es válido para las Comunidades de usuarios adscritas a Organismos de Cuenca, de cuencas intercomunitarias, por lo que de acuerdo con la STC 227/1988, de 27 de noviembre, estas normas tendrían el carácter de supletorias para las organizaciones adscritas a Organismos creados en las Comunidades Autónomas con cuencas internas.
- 12 El artículo 125 hace referencia a los supuestos de participación de los ciudadanos en la Administración de Justicia, y menciona la posibilidad de que sigan existiendo aquellos que eran tradicionales. "Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los tribunales consuetudinarios y tradicionales".
- 13 Son cuestiones de hecho: abuso en el aprovechamiento del agua; obstrucción de las acequias o de sus boqueras; rotura de canales, acequias o de sus muros; riego sin corresponder el turno; verter aguas residuales que provoquen reducción en las que puedan utilizarse para regar, etc. V. Sebastián Martín Retortillo. *Derecho de Aguas...* p. 609.
- 14 Las sanciones siempre serán pecuniarias, y no podrán exceder de las que el Código Penal impone para las faltas.
- 15 Esta institución tiene parecido con los Sindicatos de Riego existentes en España, para esas mismas fechas y que en algunas oportunidades eran gobernadas por los Concejos Municipales.
- 16 Actualmente no son Distritos sino Municipios.
- 17 Esta institución fue derogada por la Ley de Aguas.
- 18 Sebastián Martín Retortillo, es claro al afirmar que tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen en las funciones de los actuales Jurados, funciones administrativas y no jurisdiccionales, y que no decidir sobre el derecho, no implica no aplicar el derecho, en este caso el proveniente de los Estatutos, Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad de usuarios. Sebastián Martín Retortillo. *Derecho de Aguas...* pp. 590 y 592.
- 19 No pueden pronunciarse sobre el derecho de propiedad; estado posesorio; o imposición de penas. Sebastián Martín Retortillo. *Derecho de Aguas...* p. 609.
- 20 Será práctica habitual, según señala Sebastián Martín Retortillo, que los Jurados estén formados por personas acreditadas por su prestigio y experiencia.

- 21 Ésta es la connotación de “Jurados” que se tiene en España, y aunque esté recogida en la Ley de Aguas actual, esta misma permite su pervivencia, cuando señala que pueden mantener su organización los entes que existían antes de la Ley y que sus procedimientos se rijan por las costumbres y tradiciones.
- 22 Tienen vínculos con la Comunidad: los comuneros por supuesto; pero también sus agentes, cualesquiera que sea la forma jurídica que ostenten, como por ejemplo arrendatarios, aparceros, trabajadores a su servicio, etc. V. Sebastián Martín Retortillo. *Derecho de Aguas...* p. 628.
- 23 Sebastián Martín Retortillo plantea una discusión preguntándose a qué “reglamento” se refiere la Ley de Aguas y el RDPH. Pues la primera dice “...en la forma que determine la costumbre y el reglamento” Art. 84.6 TRLAg; y el Artículo 223 RDPH establece “...en la forma que determine la costumbre y este reglamento”. Será el reglamento de los jurados o realmente será el RDPH, posibilidad esta que descarta, argumentando que la norma parece dar una prioridad de la costumbre sobre el Reglamento, y si esto es así, cómo podría la costumbre estar por encima de la reglamentación del Estado. V. Sebastián Martín Retortillo. *Derecho de Aguas...* p. 631.
- 24 Por aplicación de lo establecido en el artículo 220 literal o RDPH. Cuantas otras facultades le delegue la Junta General o le sean atribuidas por las Ordenanzas de la Comunidad y disposiciones vigentes, y en general, cuanto fuere *conveniente para el buen gobierno y administración de la Comunidad* (cursivas nuestras).
- 25 Las Comunidades de usuarios y las Obras hidráulicas. En: Antonio Embid Irujo (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el inicio del Tercer Milenio. Tomo II*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España: 2002. p. 541. El Patrimonio Nacional que constituyen los más de 1.100 embalses que racionalizan el uso del agua en España, es fruto del apoyo e impulso de los futuros usuarios, hecho realidad por la existencia de organizaciones, altamente representativas, las Comunidades de usuarios, que han hecho posible la participación de los usuarios en la planificación y posterior desarrollo de las obras hidráulicas.
- 26 Con relación a las últimas cuatro facultades de las Comunidades de usuarios, fueron sugeridas de la lectura del artículo de la Profesora Beatriz Setuáin Mendía. La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En: Antonio Embid Irujo. *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)...* p. 270.
- 27 Emilio Pérez Pérez opina que las Comunidades de Regantes, no son Administración Pública, pero que ejercen determinadas potestades administrativas, por lo que las califica de “vicarias de la Administración Pública” (comillas nuestras). V. Emilio Pérez Pérez. *Estudios jurídicos sobre...* p. 174.
- 28 La idea de la corresponsabilidad de los usuarios la apoyo en las palabras de la Ministra de Medio Ambiente citadas por Beatriz Setuáin Mendía. La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En: Antonio Embid Irujo. *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)...* p. 267.
- 29 De acuerdo con el 1708 Código Civil Español, se le aplican las reglas de partición de las herencias.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÍN MARTÍNEZ, Esperanza (2000). La Prevención y la Gestión de los acuíferos sobreexplotados tras la reforma de la Ley de Aguas. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas S.A. Madrid, España.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica (2004). *El Abastecimiento de agua en España*. Editorial Thomson. Civitas Ediciones, S.L. Madrid, España.
- CARO-PATÓN CARMONA, Isabel (1997). *El Derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*. Editorial Marcial Pons. Madrid, España.
- DEL CAMPO GARCÍA, Andrés (2002). Comunidades de Regantes en España. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el inicio del Tercer Milenio. Tomo II*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España.
- DURÁN, Francisco (s/f). *Constitución cambió paradigma de la gestión del agua*. Artículo obtenido de Internet: http://www.minci.gob.ve/entrevistas/3/5847/constitucion_cambiparadigma_de.prnt
- FANLO LORAS, Antonio (1997). La Titularidad de las Obras de regadío. En: DE PABLO CONTRERAS, Pedro (Director de las Jornadas). *Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario. Problemas Jurídicos actuales del aprovechamiento del agua en la agricultura*. Editado por la Fundación Caja Rioja y Autores. Logroño, España.
- GUAITA, Aurelio (1997). *Derecho Administrativo (Aguas, Montes, Minas)* Segunda Edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España: 1986. p. 400.
- JILIBERTO, Rodrigo y MERINO, Amparo (1997). Sobre la situación de las Comunidades de Regantes. En: LÓPEZ-GÁLVEZ, J. y NAREDO, J. M. (Editores). *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria. Visor (Dis. S.A). Madrid, España.

- MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (1997). *Derecho de Aguas*. Editorial Civitas, S.A. Madrid, España.
- MEAÑO Francisco (1979). *Régimen Legal de las Aguas en Venezuela*. Segunda Edición. Editorial Arte. Caracas, Venezuela.
- PÉREZ GONZÁLEZ, José Luis (2002). Las Comunidades de usuarios y las Obras hidráulicas. En: EMBID IRUJO, Antonio (Director). *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y Modernización en el inicio del Tercer Milenio. Tomo II*. Seminario de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza. Civitas S.L. Madrid, España.
- PÉREZ PÉREZ, Emilio (1993). *Estudios jurídicos sobre propiedad, aprovechamiento y gestión del agua*. Editado por la Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Obras Públicas y Transporte. Madrid, España.
- SÁNCHEZ PULIDO, Eolida (1977). *Derecho y Administración del Agua*. Editado por la Universidad de Los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Investigaciones Jurídicas. Mérida, Venezuela.
- SETUÁIN MENDÍA, Beatriz (2000). La Reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. En: EMBID IRUJO, Antonio. *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Seminario de Derecho del Agua. Universidad de Zaragoza. Confederación Hidrográfica del Ebro. Civitas, S.L. Madrid, España.