

# DE LES COMUNITATS DE REGANTS A LES COMUNITATS D'USUARIS DE LES AIGÜES PÚBLIQUES. REFLEXIONS SOBRE EL TEMA DE LA SEVA PERSONALITAT JURÍDICA\*

Sebastián Martín-Retortillo Baquer

Catedràtic de dret administratiu de la  
Universitat Complutense de Madrid

## Sumari

1. Antecedents: acollida, per part de la legislació d'aigües, de les fórmules organitzatives ja existents; llur generalització.
2. El significat de les comunitats de regants: llur caràcter obligatori. Aproximació a la regulació establerta en la Llei d'aigües vigent.
  - a) De les comunitats de regants a les comunitats d'usuaris.
  - b) Les comunitats de regants titulars d'un aprofitament col·lectiu d'aigües públiques per a reg: caràcter obligatori de llur constitució.
3. Acoracions sobre la personalitat jurídica de les comunitats de regants: llur caràcter públic. Consideració legal de les comunitats esmentades com a corporacions de dret públic.

## 1. Antecedents: acollida, per part de la legislació d'aigües, de les fórmules organitzatives ja existents; llur generalització

En el text memorable, fruit de la ploma d'Antonio Rodríguez de Cepeda amb què la comissió nomenada a aquest efecte va presentar davant el ministre del Foment l'Avantprojecte del que més tard seria la Llei d'aigües de 1866 (en endavant, LA), s'hi llegeix que «La mancomunitat d'interessos a què donen lloc els aprofitaments col·lectius d'aigües públiques exigeixen administració comuna, la qual ha estat encomanada d'ençà de temps ben llunyans a Juntas elegides pels mateixos interessats, les quals, sota el nom de Sindicats o un altre d'equivalent, han tingut cura de l'administració dels fons comuns i de la bona distribució de les aigües d'acord amb les Ordenances especials».

Com es pot observar, es tracta de sancionar una realitat existent des de temps immemorial. Els articles 294 i 299 de la Llei de 1866 expressen l'abast d'aquest propòsit, que, quant al manteniment de les fórmules organitzatives i dels drets adquirits, reiteraran més endavant els articles 247 i 258 de la versió del 1879. I, paral·lelament al reconeixement d'aquesta realitat, es pretén també generalitzar-la. És una dada que cal tenir molt en compte; és molt present en la intencionalitat i el plantejament dels redactors de la llei en recollir-hi, en la mesura del possible, fórmules i solucions ja

---

\* Amb aquestes pàgines vull col·laborar al número extraordinari que, amb tota justícia, dedica la *Revista* a la memòria de Josep Maria Vilaseca i Marcet —amb el qual tenia amistat d'ençà que vaig coincidir amb ell, als anys cinquanta, quan era un jove advocat de l'Estat a Barcelona, en les reunions de la FECUM—. Aquestes pàgines es refereixen a un tema al qual ell, home de grans coneixements, va dedicar la seva atenció en el discurs de resposta a la d'ingrés del senyor Felix Tallada a l'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya (Barcelona, 1984).

existents i arrelades. El criteri a què faig referència l'assumeix la Llei amb caràcter general i, precisament en el punt que ara observem, hi serà molt present en tot moment.<sup>1</sup>

El règim jurídic de les comunitats que hi havia aleshores que, tal com ho recull de manera expressa el text transcrit, tenen noms molt diversos —comunitats, juntes, juntaments, sindicats, etc.— no responia a cap ordenació jurídica prèvia de caràcter general. Era lògic. Aquelles comunitats s'havien establert cas per cas, bo i donant lloc a una realitat organitzativa per altra banda heterogènia. És per això que llur consideració, i la de cadascun dels supòsits en particular, ha de ser necessàriament empírica. La història, doncs, hi té molt més a dir, sobre això. No en trauria res si intentés entrar en aquesta temàtica. N'hi ha prou acudint a les abundants investigacions històriques, cada cop més nombroses, que s'han elaborat sobre diferents comunitats de regants en particular.<sup>2</sup>

Tanmateix, convé esmentar una dada: la regulació de les comunitats de regants que, amb caràcter general, va establir la LA les considerava ja, com passava per altra banda en molts casos, com a entitats plenament diferenciades i amb substantivitat pròpia. Cal tenir ben present aquesta circumstància, ja que, de manera principal en alguns àmbits geogràfics, les comeses que s'atorgaven a les comunitats de regants convergien, a vegades, en l'Administració municipal. En l'origen d'aquest plantejament hi ha, òbviament, com ha indicat J.M. Font Rius, el fet que molts aprofitaments per a regs es van atorgar a ciutats i pobles en les corresponents cartes de població.<sup>3</sup> R. López de Haro es refereix també expressament a aquesta vinculació que, a vegades, és una veritable fusió entre l'Administració municipal i les comunitats de regants.<sup>4</sup> Ruiz de

1. Cfr. el que sobre aquest punt he recollit a *Titularidad*, Madrid, 1995, pàg. 16. Em remeto als treballs que esmento en aquesta obra on vaig tractar de fonamentar a bastament l'afirmació que indico en el text sobre la seva projecció, en particular, en l'àmbit de les comunitats de regants i a L. Jordana de Pozas, «*Ensayo sobre las entidades públicas, representativas y profesionales en el derecho administrativo español*» i a «*Organizaciones colectivas de regantes en el regadío español*», tots dos dins *Estudios de Administración local y general*, I, Madrid, 1961, 267 i seg. i 258, respectivament.

2. A tall d'exemple, cfr. M. Ruiz Funes, *El derecho consuetudinario en la Huerta de Murcia*, Múrcia, 1912; F. Félix Montiel *Las instituciones administrativas en el regadío del Segura*, Múrcia, 1933, 35 i seg.; i E. Díez de Revenga Torres, *Notas sobre el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia*, Múrcia, 1975; del mateix autor, *La Huerta de Murcia y su derecho (Historia, crisis y futuro)*, Múrcia, 1987; F.J. Teira Vilar, *Régimen jurídico de las aguas en el llano de Lérida*, Barcelona, 1977; en concret, sobre aquests mateixos regadios és especialment interessant l'obra de R. Sol i M.C. Torres Crell *Historia de un canal, 1147-1974. Canal de Piñana*, Lleida, 1974; J. A. Bolea Foradada, *Los riegos de Aragón*, 2a. edició, Saragossa, 1986.

3. Cfr. sobre aquest punt en particular, J. M. Font Rius, a «*Orígenes del régimen municipal en Cataluña*», publicat inicialment dins l'*Anuari d'història del dret espanyol*, vol. XVI i XVII i en edició separada el 1946 i que ara es recull dins *Estudis sobre els Drets i Institucions locals en la Catalunya Medieval*, Barcelona, 1985, pàg. 281 i seg., edició de la qual prenc aquestes referències. Assenyala nombrosos supòsits d'atorgament de concessions d'aigües que, com serà habitual, apareixen en la majoria de les cartes de població i franquícia; també en privilegis especials atorgats només amb aquesta finalitat. Moltes vegades no s'atorgava únicament l'ús i el gaudi d'aquests béns, sinó la seva lliure i franca propietat (pàg. 378). El mateix J.M. Font i Rius ha tornat a tractar sobre l'abast d'aquests drets a «*La comunitat local o veïnal*», separada del *Simposi internacional sobre els orígens de Catalunya, segles VII-IX*, Barcelona, 1991, I, pàg. 505 i seg i pàg. 510 i seg. Per altra banda, aquesta dada apareix generalitzada des de l'alta edat mitjana. El que sí que interessa indicar és que freqüentment, entre els supòsits que esmenta J.M. Font i Rius (*op. cit.* pàg. 380), en alguns s'indica clarament que són els mateixos veïns, usuaris de les aigües, els qui en duen a terme la regulació i ordenació de l'ús.

4. Vegeu C. López de Haro «*Comunidades de regantes*», dins *RGLJ* (1912), pàg. 121, 298 i seg.

Funes<sup>5</sup> i Montiel<sup>6</sup> han estudiat igualment, en el seu vessant històric, aquest punt en particular a l'horta de Múrcia. El primer assenyalava que sembla ser que els juntaments van ser originàriament independents de l'Administració municipal i més endavant van ser absorbits pels ajuntaments, per tornar a ser autònoms a començament del segle XIX. En aquesta mateixa línia, i amb caràcter general, la posició més ambiciosa va ser defensada<sup>7</sup> des de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia* l'any 1868 —fixeu-vos bé en la data—, quan, a la vista de la separació definitiva que la Llei d'aigües va establir entre l'Administració de les aigües públiques i l'estrictament municipal, es va defensar, per altra banda sense gaire èxit, el retorn a les fórmules anteriors de fusió absoluta i total entre elles, fins i tot amb la indicació que, si s'esqueia que l'àmbit de les comunitats ultrapassava els límits del terme municipal, s'hauria de crear una «mena» d'ajuntament peculiar, amb competència específica en matèria d'aigües públiques.

Potser la situació històrica que s'ha indicat és deguda al fet que, al seu moment, el concepte legal de veí comportava necessàriament el de propietari. En tot cas, un cop desaparegudes les raons que d'una o altra manera la van poder justificar, ja no tenen cap sentit les dues observacions que tant la jurisprudència com la doctrina han reiterat fins ara. Em refereixo, en primer lloc, a la consideració —per exemple, a les sentències de 29 de maig de 1906, 20 de novembre de 1911 i 13 d'octubre de 1920— de les providències i acords dels sindicats de regs com a equivalents o semblants als de l'Administració municipal. Una argumentació que, és ben cert, el que intentaria és obrir camí per a l'establiment del règim jurídic d'aquells d'acord amb els d'aquesta última. En segon lloc, l'afirmació genèrica de la competència municipal *ex lege* en la distribució de les aigües públiques —no em refereixo, òbviament, al servei municipal d'abastament—, quan no hi hagi una organització específica en aquest respecte; és a dir, en el cas que no estiguin establertes les comunitats de regants corresponents. És en aquest sentit que es van manifestar tant la doctrina<sup>8</sup> com la jurisprudència<sup>9</sup> de conflictes, que constantment reitera aquest criteri, tot arribant a establir en el RD de 20 de novembre de 1882 que s'atribueixen als ajuntaments les funcions de les comunitats, ja que «és atribució dels ajuntaments, per manca de sindicats de reg, la cura, durant els anys d'escassetat d'aigua, de la distribució d'aquesta de la manera més convenient, tot respectant i conciliant els drets i els interessos dels regants».<sup>10</sup>

5. M. Ruiz de Funes, *El derecho consuetudinario*, pàg. 98 i seg.

6. F. Montiel, *Las instituciones administrativas*, pàg. 44 i passim.

7. Signat amb les inicials J.M.V., «Algunas observaciones a la Ley de Aguas», dins *RGLJ*, (1868), pàg. 54 i seg.

8. Per tots, José M. de Saleta y Jiménez, *Tratado de aguas, expropiación forzosa, obras públicas y colonias agrícolas*, Madrid, 1879, pàg. 274 i seg.

9. Vegeu les resolucions de 25 d'agost de 1850, 31 de març, 30 d'abril, 5 de maig de 1852, 3 d'octubre de 1855, etc.; també els reials decrets de 26 de juny de 1881 i 20 de novembre de 1882.

10. Una altra qüestió del tot diferent a la que es refereix el text és la pràctica mantinguda per part de l'Administració hidràulica d'atorgar als ajuntaments o a diverses entitats intermèdies concessions per a reg, per exemple, en les dependents de l'IRYDA, fins que es constitueixi la comunitat de regants corresponent. Es tracta d'una possibilitat força usual, que no s'oposa en absolut a la nostra legislació d'aigües i que hom diria que té un titular amb caràcter provisional, a la posició del qual se subroguen al seu moment, segons la mateixa clàusula, les comunitats de regants que es constitueixen a aquest efecte. Sobre aquest aspecte, vegeu el supòsit que considera en particular la STS de 22 de març de 1985. És interessant completar el que s'ha dit recordant també que, actualment, en els supòsits en què havent d'estar constituïdes les comunitats de regants encara no s'haguessin constituït, les funcions de substitució d'aquestes, pel que fa a la gestió de recursos, són exercides directament —amb tota lògica— pels òrgans de la

L'adaptació de les comunitats existents amb anterioritat a la LA 1866-79 al règim que s'hi establia va donar lloc a una àmplia problemàtica, sobretot pel que fa a l'abast de les modificacions a introduir en les seves ordenances i estatuts. Més endavant farem referència a aquest fenomen que, com es veurà, és una autèntica constant si tenim en compte el respecte reiterat, per part de les successives lleis d'aigües, de les organitzacions de regants existents.

Convé remarcar també que tant la normativa inclosa en les lleis esmentades com la que, en relació amb la comunitat d'usuaris, recull la llei vigent,<sup>11</sup> és sempre parca i més aviat escarida. Hi ha una explicació molt clara perquè això sigui així: la regulació legal que sempre s'ha establert sobre les comunitats de regants ha pretès recollir només els principis fonamentals. Principis, òbviament, de dret necessari que constitueixen l'autèntic marc en el qual s'ha de desenvolupar la posterior regulació *pròpia* de cada comunitat, establerta pels estatuts i ordenances, pels reglaments dels diversos òrgans d'aquelles, o, fins i tot, pel costum (art. 76.6 LA; art. 223 i seg. RDPH).<sup>12</sup> Normes derivades que sempre han tingut un paper fonamental, expressió d'una realitat social, respectada pels poders públics que, en principi, i malgrat el caràcter públic de les funcions de les comunitats i dels recursos que administren, s'han limitat a homologar. O, si s'escava, quan aquestes intervencions han tingut un abast més gran, s'han envoltat sempre de les cauteles i garanties màximes: heus ací la vella exigència, que actualment reitera l'article 73.1 *in fine* LA, que l'Administració hidràulica no podrà *denegar* l'aprovació dels estatuts i les ordenances que aprovin els usuaris, *ni introduir-hi variacions*, sense el dictamen previ del Consell d'Estat<sup>13</sup> o, també, la necessària intervenció d'aquest darrer prevista per la Disposició transitòria 5 RDPH en els supòsits de revisió d'ofici dels estatuts o ordenances per a llur adaptació als principis constitucionals de representativitat i estructura democràtica.

---

mateixa Administració hidràulica. En aquest sentit, vegeu les STS de 8 de juny de 1988 i de 2 de febrer de 1995.

11. En l'observació que indico en el text no vaig començar el detall amb què el RDPH recull ara la seva regulació. Considero que aquesta mena de regulació reglamentària és més correcta que la que, en certa manera, arran de l'absència de reglament de la LA 1879, es va intentar de fer mitjançant la Reial Ordre de 25 de juny, aprovatòria dels models oficials d'ordenances i reglaments. Tanmateix, pot ser més restrictiva per a l'autonomia de les comunitats perquè augmenta considerablement les normes de dret necessari, tenint en compte tant el caràcter indicatiu i no preceptiu de què gaudien els models esmentats, com també les opcions que permetien, la concreció dels quals expressament es reservava als comuners.

12. Fet i fet, aquests últims textos reflecteixen el reconeixement habitual que en aquesta matèria ha tingut sempre el costum com a norma jurídica. Una expressió de la qual és testimoni expressiu el Dictamen del Consell d'Estat de 5 de desembre de 1963: «Primer de tot, cal parar atenció —diu— a la consideració que l'ordenament aplicable a aquesta matèria de jurats de regs no és exclusivament la legislació general escrita. En efecte, tot i que, en el nostre dret, hi predomina la font de la llei general escrita, encara hi ha extensos sectors regits pel *costum*, o bé per normes escrites però de caràcter autònom, com en el cas de les comunitats de regants, i, dins d'elles, els jurats de regs. Per tant, la qüestió no es resol únicament acudint a la Llei d'aigües de 13 de juny de 1879, sinó que cal tenir en compte el *costum* que ha regit en aquesta matèria abans de la llei esmentada, i que aquesta respecta estrictament, i les ordenances de cada comunitat, sense que la Llei d'aigües estableixi normes que deroguin les ordenances anteriors, i sense que els models aprovats per l'Administració, mitjançant la Reial ordre de 25 de juny de 1884, per als reglaments posteriors, i que només es van donar per tal de complir una funció de caràcter tuïtiu, *siguin d'obligat compliment per a les comunitats esmentades*, que continuen tenint llibertat per proposar el que considerin adient per a les seves ordenances, les quals poden ser aprovades o refusades, però no modificades, pel Ministeri d'Obres Públiques.»

13. En relació amb aquest punt, es pot plantejar la possible solució *contra legem* que, en oposició a aquest principi, pot presentar actualment l'art. 201 RDPH.

## 2. El significat de les comunitats de regants: llur caràcter obligatori. Aproximació a la regulació establerta en la Llei d'aigües vigent

### a) *De les comunitats de regants a les comunitats d'usuaris*

Les comunitats de regants s'havien d'establir amb caràcter preceptiu en els aprofitaments col·lectius d'aigües públiques per a regs procedents d'una mateixa presa (art. 228 LA 1879).<sup>14</sup> Això, sens perjudici del fet que es puguin integrar, també com a membres de les comunitats de *regants*, titulars d'aprofitaments de naturalesa distinta a la del reg (art. 236); possibilitat que constitueix un exemple autènticament capdavanter de la fórmula dels anomenats aprofitaments múltiples.<sup>15</sup>

La LA vigent seguirà felicitment, en aquest punt, les solucions del dret anterior. Tanmateix, introduirà una variable d'interès: sobre el model de les tradicionals comunitats de regants, generalitza la fórmula de les comunitats d'usuaris de les aigües, que estén ara amb caràcter general a tots els possibles aprofitaments col·lectius del domini públic hidràulic d'una mateixa presa o concessió (art. 73.1), independentment de l'ús a què es destinin les aigües, bo i advertint que «quan la destinació d'aquestes sigui principalment el reg, s'anomenaran comunitats de regants; altrament, les comunitats rebran el qualificatiu que caracteritzi la destinació de l'aprofitament col·lectiu». Es tracta d'establir de manera conjunta l'explotació dels aprofitaments de les aigües d'aquestes característiques cada vegada més generalitzats, a banda d'allò a què es destinin.

No hi ha res a dir respecte a la solució que recull la llei. Ans al contrari:<sup>16</sup> es tracta de cobrir amb caràcter general una autèntica necessitat, que ja havia estat adoptada per a alguns supòsits concrets. Caldrà afavorir la correcta i racional organització d'aquests aprofitaments col·lectius. Tanmateix, el que ja em sembla més discutible és el trasplantament indiscriminat que ara sanciona la LA de l'organització i les funcions de les antigues comunitats de regants per a les comunitats d'usuaris; bàsicament, a l'hora d'establir la mateixa organització per a totes aquestes comunitats. Tinc els meus dub-

14. L'exigència d'una comunitat per presa derivada de l'art. 228 LA 1879, s'ha anat matisant successivament; hom diria que cada vegada en termes més rigorosos. Vegeu les ordres ministerials de 10 de desembre de 1941 i de 6 d'agost de 1963. Així ha estat recollit també per la jurisprudència. Cfr. per totes, STS de 12 de gener de 1963 i de 22 de març de 1985. També el Consell d'Estat, ja en els seus dictàmens de 18 de desembre de 1946 (Exp. 2265/2120) i de 16 de maig de 1951 (Exp. 7707). Tanmateix, això no vol dir que regants de diverses preses no es puguin integrar en una sola comunitat (sobre aquest punt en concret, vegeu especialment els art. 198 i 202 RDPH).

15. Penso que és molt interessant, tenint en compte el significat creixent que tenen els aprofitaments múltiples, de remarcar degudament el tema que indico en el text, i que ja era considerat en les nostres lleis d'aigües anteriors. En relació amb aquest tema és, a més, molt significativa l'observació que ja formulava l'any 1917 L. Jordana de Pozas a *Ensayo*, pàg. 268, en referir-s'hi com «atès el gran increment de la indústria, hi ha casos de comunitats de regants en les quals, si se n'avaluessin els diversos aprofitaments, resultarien més importants els de força motora que els de regs». En aquests casos, les ordenances, per tal de fixar els drets dels comuners que, com és lògic, s'estableixen habitualment per unitats de superfície per regar, acostumen a recollir l'equivalència a aquestes últimes del corresponent nombre d'habitants, quan s'emmarquen abastaments a poblacions o el de kw/h produïts si es tracta d'aprofitaments de producció de força motora; vegeu en particular la STS de 27 de novembre de 1989.

16. El canvi de regant pel d'usuari que fa la llei en la seva pròpia concepció i que es reflecteix en la mateixa denominació de les comunitats, és observat per tots els seus comentaristes. Vegeu especialment sobre aquest punt A. Sánchez Blanco, «Usuario e intereses generales en la Ley de aguas de 2 de agosto de 1985. La diferencia entre un modelo de producción y el equilibrio intersectorial y los intereses generales», dins *REDA* (1985), pàg. 45, 36 i seg.

tes sobre la validesa d'aquesta solució. Entenc que hauria d'haver estat molt més matisada. Més endavant tornaré sobre aquest punt. Es fa difícil pensar, per exemple, en relació amb la fórmula dels jurats o amb la vinculació *ob rem* de l'aigua —dada que sempre ha caracteritzat el règim jurídic de les comunitats de regants—, que una figura com aquesta, encunyada institucionalment en un context determinat, on sempre han operat connotacions inequívokes i pròpies del món agrícola, i on les comeses dels quals s'han determinat en funció d'aquest context, pugui traslladar-se eficaçment, sense més ni més, a àmbits totalment diferents. Pensem, per exemple, en possibles comunitats d'usuaris constituïdes per corporacions locals, per empreses productores d'energia o industrials de qualsevol mena. La normativa específica de cada comunitat haurà de tenir, en aquests supòsits, un paper destacat, tot i que sempre es trobarà amb el marc obligat de la llei. En tot cas, només el temps aclarirà les dificultats que ara plantejo. Res no es pot predir sobre això.

Amb caràcter general també cal advertir que en aquestes pàgines em referiré específicament a les comunitats de regants. Continuen sent la fórmula-tipus de les comunitats d'usuaris. Les altres possibilitats que preveu la LA en aquest respecte són encara notòriament marginals i amb prou feines s'han estrenat. I això, amb el benentès, en tot cas, que les referències que reculli s'hauran d'extrapol·lar, tant com sigui possible, al concepte genèric que ara estableix la LA. Amb aquesta finalitat, i per vies bàsicament aproximatives, tractaré de perfilar les característiques que estableix la vigent Lag en relació amb aquestes comunitats.

b) *Les comunitats de regants titulars d'un aprofitament col·lectiu d'aigües públiques per a reg: caràcter obligatori de llur constitució*

El règim de les comunitats de regants establert en la legislació d'aigües s'ha referit fins ara, en principi, a aquelles que no són titulars d'un aprofitament d'aigües públiques. No hi ha res a dir en aquest sentit. Tanmateix, aquest enunciat demana alguna matisació.

Una, en certa manera, per fer-lo esdevenir excepcional. En la legislació anterior s'havia de fer —ja que no eren titulars de cap aprofitament— de les comunitats de regants que es constituïen sense detenir cap títol concessional, per tal com responien a la fórmula d'empresa interposada, empreses per a la construcció i explotació de canals de reg d'acord amb els articles 168 i seg. de la LA de 1879. En aquests supòsits, la Comunitat que es constituïa preceptivament no era titular de l'aprofitament, tot i que la reversió de la concessió, temporal en aquests casos, ho era precisament a perpetuïtat a favor d'aquella. Sobre això no hi ha cap mena de dubte. Comunitats de regants —generalment, en estat habitual de tensió amb l'empresa concessionària— que fins al moment de la reversió no detenien titularitat concessional de cap mena.

La Llei vigent, en el seu art. 60, estableix també una fórmula en certa manera semblant a la que s'ha exposat, en relacionar les que anomena «concessions d'aigües públiques per a reg, en règim de servei públic, amb empreses o particulars, encara que no detentin la titularitat de les terres eventualment beneficiàries del reg». El titular de la concessió, al seu acabament, en aquests casos no podrà optar a una nova concessió amb el mateix ús i destinació en els termes previstos per l'art. 51.3 LA L'article 61.3 de la Llei reserva aquesta possibilitat als titulars de la superfície regada. Cal, doncs, que aquests últims, en el supòsit de l'art. 60 de la Llei, estiguin constituïts en comunitat de

regants? La llei no diu res sobre això.<sup>17</sup> Tanmateix, entenc que no hi ha cap obstacle per a la constitució de la comunitat corresponent; fins i tot, pot ser necessària si hi concorren les circumstàncies que n'imposen l'establiment. L'art. 73 LA, en relació amb aquesta constitució, només parla d'usuaris de l'aigua i no exigeix que la comunitat sigui la titular de la concessió. D'aquesta manera, ens trobem amb una situació molt semblant a la que ja vam veure que hi havia amb anterioritat a la Llei vigent. D'una banda, i d'acord amb l'art. 60 LA, l'empresa o el particular titular de la concessió; de l'altra, els titulars de les terres —dels quals els qui representen la majoria de la superfície hagin hagut de donar-hi llur conformitat—, constituïts en comunitat de regants.

El segon punt que cal considerar és que el règim de les comunitats de regants establert a la llei requereix, en tot cas, que es tracti d'aigües públiques. És una concreció obligada, encara que actualment pugui semblar innecessària, si es té en compte la demanialització que ha intentat de sancionar la vigent Lag respecte a tots els recursos.<sup>18</sup> Tanmateix, el fet de recollir-la té la seva importància ja que, d'acord amb el joc previst en les seves disposicions transitòries, és notori el manteniment de titularitats privades dels recursos. D'aquí que conservi tota la seva validesa la confrontació doctrinal que hi hagué anteriorment entre els qui consideraven semblants l'estatus de les comunitats de regants d'aigües públiques i el de les aigües públiques; semblant també era la vinculació d'unes i altres a l'Administració de l'Estat. N'hi ha prou de fer una referència a aquest tema, sense necessitat d'aprofundir-hi.<sup>19</sup> En tot cas, i confrontant el que s'ha dit, sembla fàcil estar d'acord sobre el règim jurídic diferent d'unes comunitats i les altres, i sobre el fet que els d'aigües privades hagin de ser considerades comunitats de béns en els termes que les regula el Cc.;<sup>20</sup> a més, en aquest últim supòsit la posició de l'Administració és notablement diferent de la que té en relació amb els béns demanials la titularitat dels quals li correspon. Es tractaria d'una comunitat de béns privats, encara que, òbviament, sotmesos a les limitacions genèriques que derivin de l'art. 33 CE i de les específiques que, en llur darrer apartat, preveuen les disposicions transitòries segona i tercera LA, quant a la sobreexplotació d'aqüífers i usos de les aigües en casos de sequera greu o de necessitat urgent.

Queda un últim punt per esmentar: assenyalar que, en tot cas, les comunitats de regants són únicament titulars d'un aprofitament d'aigües públiques i no de llur propietat. El principi, en aquests moments, és tan evident que no cal insistir-hi. Tanmateix, si ara esmentem aquesta qüestió és perquè on s'ha plantejat d'una manera polèmica ha estat tenint en compte antics estatuts o ordenances d'algunes comunitats, que recollien que eren aquestes les propietàries de les aigües, o d'antigues inscripcions d'aprofitaments guanyats per prescripció per algunes comunitats de regants on consta-

17. L'exigència que estableix a l'art. 60.2 que en aquest cas l'Administració concedent aprovarà els valors màxims i mínims de les tarifes de reg no s'ha d'entendre com a limitativa de les relacions entre l'empresari concessionari i els regants que aquella ha de fixar. L'article 189.4 LA 1879 recollia també una prescripció en certa manera anàloga.

18. Cfr. desenvolupant aquest punt en particular, S. Martín-Retortillo, *Titularidad*, en tot el capítol II del llibre.

19. Ja vaig fer referència a aquesta polèmica doctrinal dins S. Martín-Retortillo, *De las administraciones autónomas de las aguas públicas*, Sevilla, 1960, pàg. 70 i seg.; vegeu també J.A. Bolea Foradada, *Régimen jurídico de las comunidades de regantes*, Madrid, 1969, pàg. 39 i seg.

20. Cfr. C. López de Haro, *Comunidades*, pàg. 306; també, S. Martín-Retortillo, *De las administraciones*, pàg. 71 i seg.

va que aquesta prescripció donava accés a la titularitat dominical de les aigües. Un tema que, com dic, actualment no demana que s'hi pari més atenció.<sup>21</sup>

Un cop recollides les tres matisacions anteriors, hem d'esmentar, en un ordre de consideracions diferent, el caràcter obligatori de la constitució de les comunitats que, fins i tot, pot ser ordenada per l'Administració hidràulica. Obligatorietat, en els supòsits que estableix la Llei sobre aquesta qüestió: «s'hauran de constituir», diu l'art. 73.1 LA. Una obligació que recau en els titulars de les terres quan s'acompleixin les condicions requerides. Al costat d'això, i encara que no s'acompleixin aquestes circumstàncies, són possibles dues hipòtesis: que la comunitat es constitueixi de manera voluntària o que —pràctica no habitual, però tampoc infreqüent— l'Administració hidràulica (art. 73.4) imposi la constitució de la comunitat per raons d'interès general. En certa manera, la solució reproduceix la que ja recollia l'art. 228 LA 1879,<sup>22</sup> i respon a la diferenciació que fa anys havia observat L. Jordana Pozas,<sup>23</sup> segons la qual calia distingir entre comunitats de regants necessàries i aquelles de caràcter potestatiu, bé a iniciativa de la majoria dels regants o de l'Administració. Ara la Llei fa referència a aquesta última possibilitat, no solament en el supòsit ja recollit que assenyalava l'art. 73.4, sinó també imposant la possible constitució de les comunitats d'usuaris «d'una mateixa unitat hidrogeològica o d'un mateix aquífer» (art. 79) o d'aigües superficials i subterrànies quan així ho aconselli la millor utilització dels recursos d'una mateixa zona» (art. 80). Possibilitats, aquestes últimes, que en força casos demanaran que prèviament es resolgui la qüestió —no aclarida fins ara— de la naturalesa jurídica de les aigües d'un aquífer en què alguns dels titulars del seu aprofitament haguessin optat pel manteniment de llur titularitat dominical privada, i altres per llur conversió en aprofitaments temporals, d'acord amb el que estableix la disposició transitòria tercera LA.

Per arrodonir aquesta aproximació als perfils que caracteritzen les comunitats d'usuaris en la LA, es pot plantejar, finalment, una hipòtesi, gairebé improbable, encara que no hi és descartada. Una lectura serena i detallada de l'art. 73 LA, que quan parla de l'obligació de constituir-se en comunitats d'usuaris es refereix als usuaris de l'aigua i d'altres béns de domini públic hidràulic d'una mateixa presa o concessió, sembla que permeti aquesta hipòtesi. I l'art. 2 LA, com és sabut, a més de les aigües, enuncia altres béns que integren també el domini públic hidràulic i l'art. 69 estableix igualment la fórmula concessional per a la utilització o aprofitament d'aquests altres béns. La qüestió que es planteja concretament hom la dedueix clarament del que s'ha dit fins ara: es pot establir la constitució de comunitats d'usuaris per a l'ús col·lectiu de béns de domini públic hidràulic, distints de les aigües, com ara els cabals o les lleres de llacs, llacunes i embalsos? Cal remarcar que no es tracta que els usuaris de les aigües ho siguin també, com és lògic i habitual, dels altres béns que, amb evident caràcter com-

21. N'hi ha prou observant el que ja he recollit a *Titularidad*, pàg. 106 i seg.; i, molt especialment, a la doctrina que hi transcriu del Dictamen del Consell d'Estat de 29 de desembre de 1952, que d'una manera tan contundent com definitiva es va pronunciar sobre això.

22. Cal recordar que aquest article establia quan s'havien de formar necessàriament les comunitats de regants, que el nombre d'aquells no arribés a 20 i el nombre d'hectàrees regables no fos inferior a 200; i, igualment, quan ho ordenés l'Administració perquè «ho exigissin els interessos locals de l'agricultura». A banda d'aquests casos obligats, la formació de la comunitat quedava també a la voluntat de la majoria dels regants. En aquest sentit, vegeu L. Jordana de Pozas, *Ensayo*, pàg. 269; J. A. Bolea Foradada, *Régimen Jurídico*, pàg. 217.

23. *Cfr.* L. Jordana de Pozas, *Ensayo*, pàg. 268 i seg.



plementari, integren el domini públic hidràulic. Es tracta, exclusivament, de la utilització d'aquests darrers, l'aprofitament dels quals, de manera autònoma, s'ha d'atorgar també mitjançant concessió. A més del que s'ha dit, cal destacar que en els art. 73 i seg. LA sobre les comunitats d'usuaris sembla haver-hi una reiterada intencionalitat d'eludir qualsevol referència als usuaris de les aigües, per parlar, per contra, de la constitució de les comunitats per a la utilització «dels béns hidràulics» (art. 73.1), «de l'àmbit territorial de la utilització dels béns de domini públic hidràulic» (art. 74.2), etc. Evidentment, la hipòtesi que plantejo no sembla probable. En tot cas, alteraria els perfils no solament de les comunitats de regants sinó, en la mateixa generalitat, els dels usuaris de les aigües. Tanmateix, crec que no es pot descartar aquesta possibilitat.

### 3. Acotacions sobre la personalitat jurídica de les comunitats de regants: llur caràcter públic. Consideració legal de les comunitats esmentades com a corporacions de dret públic

No hi ha cap dubte sobre la personalitat jurídica de les comunitats d'usuaris en general, ni de les comunitats de regants en particular tenint en compte el pronunciament explícit que ara sanciona l'art. 74.1 LA. Tampoc no hi havia cap dubte abans de la Llei vigent. No ens haurem d'aturar, doncs, en la polèmica que sobre aquest punt hi va haver en el passat. Tot i no estar reconeguda la personalitat jurídica de les comunitats de regants, en cap text del nostre ordenament positiu, era una dada incontrovertible i innegable tenint en compte l'art. 35 Cc. A més, va ser sancionat així per molta jurisprudència, la qual els va reconèixer capacitat per ser subjectes de drets, per exercitar-los, per actuar en judici, etc.<sup>24</sup> És per això que no és important indicar<sup>25</sup> que la regulació actual és més completa perquè ara els reconeix expressament llur personalitat. Es tractava d'un punt que ja era inqüestionable. A banda que la personalitat jurídica, sens perjudici de reconèixer que constitueix un concepte tècnic de notable importància, tot i la seva crisi evident, el que reflecteix sobretot és una determinada realitat. I és obligat reconèixer-la quan hi concorren les dades que la determinen en cada cas, totalment al marge de la seva possible sanció formal en un text positiu.<sup>26</sup> El reconeixement de la personalitat jurídica de les comunitats de regants era ja un fet incontrovertible.

La matisació del caràcter d'aquesta personalitat jurídica com a pública, també pràcticament unànime, ha estat, tanmateix, més controvertida. En tot cas, la posició crítica mantinguda davant d'aquesta qualificació ha tingut sempre un caràcter notablement marginal.<sup>27</sup>

L'afirmació del caràcter públic de les comunitats de regants, davant l'absència

24. Cfr. Hi ha abundants referències jurisprudencials recollides dins C. López de Haro, *Comunidades*, pàg. 302 i seg.; S. Martín-Retortillo, *De las administraciones*, pàg. 40. Em sembla especialment interessant remetre'm també a la jurisprudència, fins i tot d'ordre penal, que en aquest sentit esmenta J. González y Martínez dins *Estudios de derecho hipotecario y derecho civil*, II, Madrid, 1948, pàg. 190 i seg.

25. Cfr. E. Pérez Pérez, *Naturaleza de las Comunidades de usuarios del agua y esquemas de su régimen jurídico*, REDA (1994), pàg. 81, 47.

26. En aquest punt és obligada la referència a la doctrina que sobre el tema ofereixen els diferents treballs de F. de Castro que es recullen dins *La persona jurídica*, 1984, ed. M. Amorós, *in totum*.

27. Vegeu en aquest sentit la posició realment excepcional de R. Gay de Montellà i C. Massó Escotet, *Tratado de la legislación de aguas públicas y privadas I*, Barcelona, 1956, pàg. 463.

d'un text positiu que formulés aquesta declaració, s'ha assolit —com per altra banda era lògic— per la via eminentment pragmàtica de valorar les diverses notes<sup>28</sup> que puguin expressar aquesta publicitat. Insisteixo: sempre que concorren en el règim jurídic de les comunitats, independentment del fet que hi hagi o no la qualificació positiva en aquest respecte. Finalitat pública de les seves comeses; poder coactiu per aconseguir les seves finalitats; reconeixement a favor de les comunitats de regants de la via de constrenyiment per al cobrament de multes, pagaments i indemnitzacions,<sup>29</sup> caràcter administratiu de llurs actuacions, també reconegut en una jurisprudència perseverant,<sup>30</sup> que ha insistit igualment en el fet que les comunitats de regants actuen com a delegades de l'Administració de l'Estat<sup>31</sup> —la qual cosa, en certa manera, les sotmet a aquesta—, delegació que expressa una posició institucional, que no es pot relacionar, per altra banda, amb la figura de la delegació administrativa en un sentit propi, en els termes que les configuren les lleis de procediment administratiu.

Totes aquestes circumstàncies i, si s'escau, la seva valoració conjunta, han permès de concloure en el caràcter inequívocament públic de les comunitats de regants. Una valoració —diguem-ho ja d'una vegada— que, en qualsevol cas, no permet oblidar la prou extensa gamma d'actuacions de les comunitats, tant *ad intra* com *ad extra*, que estan sotmeses al règim jurídic privat, civil, mercantil o laboral. Sovint aquesta circumstància concorre sempre en aquests casos, i ja ha plantejat força conflictes respec-

28. El criteri eminentment descriptiu per fixar el possible caràcter públic d'una persona jurídica, fent-hi concórrer amb aquesta finalitat valoracions de diversos tipus, que en certa manera es complementen, va ser postulat per L. Jordana de Pozas a «Las corporaciones profesionales en el derecho administrativo español anterior a la dictadura» dins *Rev. Fac. Derecho de Madrid* (1942), número homenetge al prof. Gascón y Marín, pàg. 32 i seg. Aquest treball constituïa una part de l'elaborat l'any 1917, que més tard fou publicat íntegrament amb el títol d'*Ensayo sobre las entidades públicas representativas*, citat. El criteri fonamentalment pragmàtic establert per Jordana, que va permetre l'aproximació a la dada de la qualificació jurídica d'una determinada personalitat, en moments en què encara no s'havien publicat les, diguem-ne, lleis administratives de caràcter general, va ser àmpliament acceptat. Vegeu per a tots F. Garrido Falla, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, pàg. 117 i en la veu «Corporació» dins *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, 754 i seg. esmentant també la dificultat de voler determinar *apriorísticament* quines entitats són de dret públics i quins són de dret privat, circumstància que amb aquesta finalitat obliga sempre a conjuntar diversos criteris concurrents.

29. Aquesta possibilitat, ja reconeguda des de fa molts anys —així, entre altres, en les reials ordres de 26 de juliol de 1870 i de 9 d'abril de 1872— ha estat en general mantinguda, malgrat que ha estat qüestionada en reiterades ocasions pel Ministeri d'Hisenda. El punt d'arrencada del posterior i generalitzat reconeixement de la via de constrenyiment a favor de les comunitats de regants, en concret, en el supòsit plantejat per la Comunitat General de Regants dels Canals d'Urgell, s'ha de situar en la STS de 10 d'octubre de 1973. Una possibilitat del reconeixement incontrovertible: STS (Sala 1a.) de 14 de març de 1994, etc. Observem, tanmateix, que el fet que hagi hagut de ser jurisdiccionalment reconeguda aquesta possibilitat suposa que ha estat qüestionada, amb les dificultats que d'això es deriven.

30. *Cfr.* Per exemple, la molt reiterada en aquest sentit que recullo dins *De las administraciones*, pàg. 52 i seg.; també, J.A. Bolea Foradada, *Régimen jurídico*, pàg. 30, que insisteix en el fet que els actes dictats en l'exercici de llurs funcions tenen naturalesa administrativa i són revisables per la jurisdicció contenciosa. La posterior STS de 28 de desembre de 1965 en el supòsit que considera, de manera un pèl paradoxal, parla del caràcter *provisional* de les decisions de les comunitats de regants.

31. *Cfr.* També la molt abundant i reiterada que recullo dins *De las administraciones*, pàg. 63 i seg. Aquesta configuració de les comunitats de regants com a «delegades de l'Administració» l'expressa actualment en termes molt expressius l'art. 199.2 RDPH quan parla d'elles, «per mandat de la llei i amb l'autonomia que se'ls reconeix [fan], les funcions de policia, distribució de les aigües que tinguin concedides per l'Administració».

te a la jurisdicció competent per al coneixement de diferents actuacions de les comunitats de regants.<sup>32</sup>

La categorització doctrinal dels plantejaments exposats ha rebut també enunciacions molt diversos.<sup>33</sup> Amb diverses variables —en tot cas, sempre s'ha parlat d'entitats de naturalesa pública o, si més no, d'interès públic— la dada de la publicitat ha estat recollida de manera constant. Recordem l'art. 1.15 del Decret de 10 d'octubre de 1958, dictat en compliment del que preveia la disposició final primera, punt 3, de l'anterior Llei de procediment administratiu de 1958 que, a l'efecte del seu art. 1, incloïa entre els procediments administratius especials el «de les comunitats de regants, jurats de reg i Canal Imperial d'Aragó». Caràcter públic de les comunitats de regants que jo mateix vaig remarcar ja fa un temps; fins i tot, improcedentment, el vaig portar a límits extrems indicant que tenien la consideració d'administracions públiques institucionals, a la vista de l'exclusió que la LEEA formulava en el seu art. 5.<sup>34</sup> Un plantejament que aviat rectificaria per tal de postular ja des de fa molts anys, d'acord amb la doctrina generalitzada, el caràcter corporatiu de les comunitats. I en relació amb el que estic dient, permeteu-me advertir, una mica com a exculpació de la tesi que havia defensat aleshores, que en certa manera seria forçada per la idea de remarcar al màxim el caràcter jurídic-públic de les comunitats de regants, reforçant d'aquesta manera l'vinculació amb l'Administració de l'Estat, amb la finalitat d'evitar amb això l'ur pretesa integració en l'organització sindical del moment.<sup>35</sup>

32. El criteri que s'indica en el text és el que, òbviament, cal assumir per abordar la situació a què també es refereix respecte a l'ordre jurisdiccional competent per conèixer de les actuacions de les comunitats. Aquesta temàtica s'ha de tractar, naturalment, cas per cas, en relació amb els diversos supòsits que es plantegen. Hi ha hagut nombrosos i reiterats pronunciaments jurisdiccionalment sobre aquesta qüestió: així, la STS de 5 de desembre de 1966 en relació amb una acció de responsabilitat contra una comunitat; per la seva banda, la STS de 21 d'abril de 1990 declara la competència de la jurisdicció contenciosa per al reconeixement de la reparació de danys i perjudicis derivats de l'actuació administrativa d'una comunitat; la STS de 14 de març de 1994 (Sala 1a.) recull un pronunciament anàleg sobre el cobrament d'un deute a una comunitat, executat per la via de constrenyiment. Aquesta sentència, que comentaré més endavant amb detall, és d'un interès extraordinari perquè de la seva lectura, tot i que es manté en la línia exposada, cal deduir en certa manera una clàusula general de coneixement de la jurisdicció contenciosa administrativa de les actuacions de les comunitats de regants, en aquells casos no previstos específicament, sens perjudici que també s'hagin de tenir en compte les «circumstàncies delimitatives que decideixen definitivament l'ordre jurisdiccional que s'hi ha de reputar competent».

33. Sense ànim de ser exhaustiu, cal recordar, insistint sempre en el caràcter administratiu de les comunitats, tot i que, per altra banda, sense una més gran precisió, F. Alonso Moya, «Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado», *RAP* (1951), pàg. 4, 57. També A. Guaita, «Naturaleza de las comunidades de regantes y sus jurados de riego» dins *Estudio homenaje al profesor A. Otero*, Santiago de Compostela, 1981, pàg. 513, rectificant posicions sostingudes anteriorment i reconeixent-ne ja el caràcter d'entitats d'interès públic. Diversos autors han insistit en el caràcter consorcial de les comunitats. Vegeu en aquest sentit la doctrina que exposa E. Pérez Pérez, «Naturaleza de las comunidades de usuarios del agua y esquema de su régimen jurídico», *REDA* (1994), pàg. 81, 50 i seg.

34. *Cfr.* S. Martín-Retortillo a *De las Administraciones*, pàg. 56 i seg., argumentava aquí partint del concepte mateix establert a la LEEA, que entenia referible a les comunitats de regants, a la vista del reconegut exercici per part d'aquestes de funcions públiques i de l'excepció que de llur aplicació formulava l'art. 5 de la mateixa en excloure «les organitzacions regants excloses de la Llei d'aigües». I indicava que aquesta exclusió no tenia cap sentit si no fos perquè les comunitats s'emmarcaven en el tipus d'entitats regulades per la llei. En tot cas, la STS de 28 de desembre de 1965 va fer una aproximació de les comunitats de regants a la figura dels organismes autònoms.

35. Aquesta circumstància es dedueix clarament de l'última part del treball esmentat a la nota anterior i de l'altre recollit en el mateix volum, el qual precisament s'intitula *Incorporación de las Comuni-*

La consideració de les comunitats de regants com a corporacions de dret públic és, en tot cas, la generalitzada per la doctrina<sup>36</sup> en els termes que ho expressa actualment l'art. 74.1 de la Llei vigent. Aquest és un tema que obliga a fer referència a aquesta mena de personificacions, com també la determinació de llurs membres d'acord amb una relació *ob rem* amb les terres regades. Tanmateix, aquestes particularitats van més enllà de l'abast d'aquestes pàgines.

---

*dades de Regantes a la Organización Sindical*. Recordant ara tota aquesta temàtica, és obligatori esmentar també J. A. Bolea Foradada, *Régimen jurídico*, pàg. 88 i seg.; F. Alonso Colomer, «Consideracions sobre l'estatus de les comunitats de regants», dins *DA* (1972), pàg. 150, 113.

36. La consideració de les comunitats de regants com a corporacions de dret públic ja era generalitzada, fins i tot amb anterioritat al fet que la LA les qualificués com a tals: per tots, ja L. Jordana de Pozas, *Ensayo*, pàg. 212 i seg.; M. F. Clavero Arévalo, *Ponencia I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, València, 1964; J. A. Bolea Foradada, *Régimen jurídico*, pàg. 27 i seg.; T. R. Fernández, «Sobre la naturaleza de las comunidades de regantes», *REDA* (1974), pàg. 2, 292; A. Sánchez Blanco, *Usuarios*, pàg. 40; E. Pérez Pérez, *Naturaleza*, pàg. 49 i seg. Caràcter que, tanmateix, si bé de manera molt excepcional, seria negat per algun pronunciament jurisprudencial: així la STS de 8 de maig de 1964.