

Las entidades de riego en común

Marta García Mollá

Carles Sanchis Ibor

Centro Valenciano de Estudios del Riego. Universidad Politécnica de Valencia

El Centro Valenciano de estudios sobre el Riego (CVER), financiado por la Universidad Politécnica y la Generalitat Valenciana, tiene una larga experiencia investigadora sobre los aspectos institucionales y económicos de la gestión colectiva del agua para riego. En este artículo analizamos las características de los principales tipos de entidades asociativas de usuarios de agua para riego. Se trata, en definitiva, de describir los aspectos clave de un modelo que, debido a su eficacia y a su carácter participativo, se ha convertido en un referente internacional.

Aunque existen muchos propietarios individuales que explotan sus propios pozos, existe una gran tradición en España de gestión colectiva de las aguas para riego. Especialmente en las zonas donde predomina el minifundismo, como en el Levante español. La naturaleza de la entidad es variada y viene en gran medida determinada por la naturaleza del derecho al uso del agua y la intervención o no del estado en la explotación de las infraestructuras.

[Tipos de entidades de riego colectivo

En principio distinguiremos entre comunidades de regantes y otras asociaciones (cooperativas, SAT, sociedades civiles, etc), cuyo objetivo o uno de sus objetivos sea el riego. Hasta la aplicación de la Ley de Aguas de 1985 y del Reglamento de Dominio Público Hidráulico en la Comunidad Valenciana todas las asociaciones que disponían de una concesión de aguas superficiales estaban constituidas como comunidad de regantes. Sólo a partir de ese momento se crean algunas comunidades de regantes que únicamente usan aguas subterráneas.

Normalmente las comunidades de regantes toman el agua directamente de un río, esté regulado o no, o la toman de un canal principal construido y explotado por el Estado y a partir de la toma administran sus canales principales y toda la red de riego hasta la puesta del agua en la parcela. Pero la situación en que se encuentran es muy heterogénea y por tanto distinguiremos varios tipos según su antigüedad y disponibilidad de recurso.

Las comunidades de regantes tradicionales son asociaciones de riego en común que ostentan derechos al uso privativo del agua superficial anteriores a los Planes del Estado. Tanto el canal principal como el resto de canales son de su propiedad y son

administrados por ellos. La intervención del Estado se ha concretado en actuaciones en el río para el incremento de la regulación y en consecuencia el incremento de las garantías de riego y/o en la provisión de ayudas financieras y subvenciones para el mantenimiento, renovación y mejora de las redes de riego propiedad de las comunidades.

Las comunidades de regantes recientes con aguas superficiales y subterráneas (nuevos regadíos), constituidas al amparo de los planes de expansión de regadío del Estado. Los derechos privativos para el uso del agua son relativamente recientes y posibilitados por obras del Estado.

Al ser el derecho al uso del agua de apropiación privada antes de la Ley de Aguas de 1985, las entidades de riego con aguas subterráneas surgieron, a medida que las innovaciones tecnológicas lo permitían y que los mercados agrarios y las subvenciones a la agricultura favorecían la expansión del regadío, multitud de sociedades para la gestión de las aguas subterráneas que podían tomar forma de SAT, Sociedad Civil, Cooperativa y otras. Últimamente algunas,



especialmente las de mayor tamaño, se han transformado en comunidades de regantes.

La figura legal de las comunidades de regantes es prácticamente la única existente en los aprovechamientos de aguas superficiales, pero todavía no es mayoritaria en los riegos de aguas subterráneas

Las comunidades de regantes. Estructura y funciones

La mayor parte de las entidades españolas de gestión colectiva del riego se han constituido en comunidades de regantes. Esta figura legal es prácticamente la única existente en los aprovechamientos de aguas superficiales, pero, como consideraremos más adelante, todavía no es mayoritaria en los riegos de aguas subterráneas, singularmente en el regadío del mediterráneo peninsular.

La ley otorga a estas entidades el carácter de corporaciones de derecho público adscritas a los organismos de cuenca, las confederaciones hidrográficas, con autonomía interna para su gestión mediante sus propias ordenanzas y reglamentos. Se

trata de organizaciones sin ánimo de lucro destinadas a la distribución, administración y control de las aguas concedidas por el Estado. Las entidades mantienen y mejoran las infraestructuras propias de riego, establecen los dispositivos de manejo del recurso y llevan a término su distribución, para posteriormente facturar los costes de estos servicios y los de obtención del recurso a todos sus miembros, mediante diferentes sistemas tarifarios.

Las comunidades de regantes desempeñan un papel fundamental en la gestión del agua en el país, ya que facilitan al Estado la explotación de las obras hidráulicas y la recaudación de sus costes, controlan la conflictividad local y agilizan la gestión cotidiana del recurso. A su vez, son la instancia a través de la cual los usuarios agrícolas del agua participan en la administración hidráulica del Estado, pues poseen distintos grados de representación en el Consejo Nacional del Agua y en algunos departamentos de los organismos de cuenca –juntas de gobierno, juntas de explotación y comisiones de desembalses.

Tal y como se estipula en el reglamento del Dominio Público Hidráulico, se estructuran en tres órganos: la junta o asamblea general, órgano soberano de la comunidad, la junta de gobierno, órgano ejecutivo, y el jurado de riegos, destinado a resolver los conflictos internos.

La asamblea general

Está constituida por todos los miembros de la entidad. Es de su competencia la elección y renovación de los cargos ejecutivos de la entidad, tanto de la junta de gobierno y el jurado de riegos como de otros representantes ante la administración. También es responsable de la aprobación de los presupuestos anuales y las derramas extraordinarias, así como de los principales proyectos y obras de infraestructura. Además, las ordenanzas y reglamentos que rigen el funcionamiento de la entidad y sus procedimientos operativos deben ser aprobados por la asamblea. Por último, a este órgano corresponde la solicitud de concesiones o autorizaciones administrativas y los beneficios de explota-

ción forzosa ante el organismo de cuenca.

La representación de los socios suele ser directa –un socio, un voto–, pero la ley permite que las entidades establezcan limitaciones al voto directo de los titulares de las explotaciones más pequeñas, que pueden compensarse mediante la agrupación de propietarios para acceder al voto, o ponderaciones que incrementen el número de votos de las explotaciones de mayores dimensiones. La única limitación legal es que un sólo propietario no pueda poseer más del 50% de los votos de la comunidad.

Por lo general, las juntas generales se efectúan con una regularidad anual, si bien en algunas entidades las asambleas ordinarias tienen lugar

Diferenciación de comunidades de regantes tradicionales según la naturaleza de los recursos

- **Comunidades de regantes tradicionales con dotación de aguas superficiales suficientes para regar en condiciones normales**, y que no utilizan ni han utilizado aguas subterráneas ni otros recursos más que en condiciones de extrema sequía.
- **Comunidades de regantes tradicionales con dotaciones de aguas superficiales antiguas complementadas con planes del Estado recientes también con aguas superficiales**. Son comunidades de regantes tradicionales con dotación de agua superficial insuficiente para el riego y que ha sido complementada con otras aguas superficiales mediante obras ejecutadas y explotadas por el Estado.
- **Comunidades de regantes tradicionales con dotaciones mixtas de aguas superficiales y subterránea**. El derecho tradicional recae sobre las aguas superficiales con dotación insuficiente, utilizando también aguas subterráneas para posibilitar el riego en años normales. La explotación de las aguas subterráneas fue posterior a su creación y corresponde a la Comunidad, así como el mantenimiento y explotación de todas las redes. Estas Comunidades mantienen las características propias de las comunidades de regantes.



dos veces año, en una de ellas se procede a la aprobación de los presupuestos y en otra se efectúa la renovación de cargos. No obstante, lo habitual es que la participación de los regantes en las asambleas sea bastante baja. Esta cuestión, lejos de representar un posible déficit democrático, debe explicarse por otros factores, como la presencia, en áreas minifundistas, de un importante desarrollo de la agricultura a tiempo parcial, así como por la existencia, en la mayoría de los casos, de un alto grado de satisfacción de los usuarios con el funcionamiento de las entidades. De hecho, en los casos en los que surge algún conflicto importante, la participación se incrementa notablemente.

La junta de gobierno

Es el órgano ejecutivo de la entidad. Debe hacer cumplir los acuerdos de la asamblea o junta general, establece los criterios de distribución del agua y es responsable de la conservación de las infraestructuras de reparto. Está compuesta por un presidente, un secretario y varios vocales, cuyo número varía según las dimensiones o la tradición de cada entidad. La legislación específica que entre los vocales deben estar representados los regantes de los sectores de cola de cada comunidad, para garantizar la representación de los usuarios desfavorecidos en los sistemas hidráulicos más antiguos. El cargo de presidente comporta principalmente funciones de representación, mientras que el secretario lleva un seguimiento más directo de las

Ley de Aguas de 1985

Frente a la titularidad pública de las aguas superficiales, el derecho de uso de aguas subterráneas se establecía, hasta la aprobación de la Ley de Aguas de 1985, mediante un régimen de apropiación privada. La nueva ley respetó los derechos existentes y permitió mantener el régimen privado, siempre que no se modificase el caudal extraído por los pozos. Como alternativa, la legislación permitía el paso a un régimen concesional de aguas públicas, bajo la figura de aprovechamiento temporal de aguas privadas.

Este peculiar régimen jurídico ha condicionado sobremanera la articulación institucional del riego, limitando la creación de la comunidad de regantes.

tareas de gestión diaria de la comunidad. Por ello, en las entidades de mayores dimensiones, el secretario suele ser un profesional designado por la asamblea.

Unos y otros son designados por la asamblea general. La renovación de cargos tiene lugar, por lo general, en periodos de dos a cuatro años, no obstante, la situación más frecuente es que los líderes locales renueven sus cargos de manera recurrente, e incluso en algún caso, los prorroguen varias décadas. En el actual contexto de envejecimiento de los activos agrarios no faltan ejemplos de presiden-

tes o secretarios que afirmen seguir en el cargo no por voluntad propia, sino por la falta de socios que quieran asumir estas responsabilidades.

El jurado de riegos

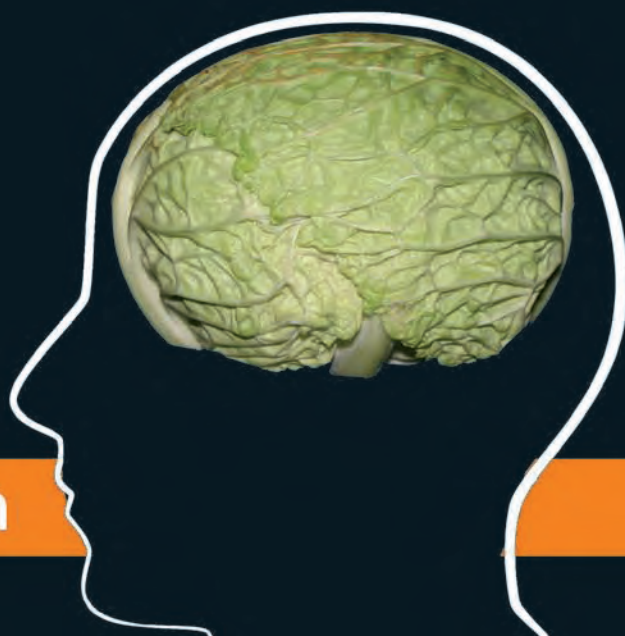
Es el órgano destinado a la resolución de conflictos internos, a velar por el correcto cumplimiento de las normas, la aplicación de las sanciones estipuladas en las ordenanzas y la imposición de indemnizaciones. Se compone de un presidente y un número indeterminado de vocales. Todos los autores que han tratado esta cuestión se refieren, sin excepción, al Tribunal de las Aguas de Valencia como exponente más antiguo de esta institución.

Sin dudar de su valor histórico y su peculiar procedimiento, y reconociendo que fue precisamente este venerable tribunal el que sirvió de base a la formulación de los jurados de riegos de la tradición legal española, cabe mencionar otras instituciones con una antigüedad y valor similar, como el Juzgado Privativo de Orihuela o el Consejo de Hombres Buenos murciano, que ponen de relieve una tradición histórica y legal extendida por otros territorios peninsulares y no siempre igualmente reconocida.

La mayor parte de los jurados de riegos de las comunidades de regantes apenas presenta actividad. Es la plasmación de la efectividad del sistema de gestión del riego, de una alta garantía de suministro –fruto del incremento de la capacidad de regulación a lo largo del siglo XX– y de la satisfacción de los usuarios con el modelo existente.

Cultiva tu mente

www.editorialagricola.com



Las entidades de riego con aguas subterráneas

La particular evolución del régimen jurídico del agua en España ha deparado una distinción histórica en la consideración de las aguas en función de su origen, superficial o subterráneo. En aquellas comarcas en las que el principal recurso disponible son las aguas subterráneas se constituyeron, antes de 1985, diversos tipos de sociedades civiles de riego, fundamentalmente sociedades agrarias de transformación (SAT), cooperativas de riego y sociedades civiles.

Las comunidades de regantes desempeñan un papel fundamental en la gestión del agua en el país, ya que facilitan al Estado la explotación de las obras hidráulicas y la recaudación de sus costes, controlan la conflictividad local y agilizan la gestión cotidiana del recurso

Se trata por lo general de entidades de ámbito local, sin relación directa con las administraciones municipales ni sus límites territoriales, y vinculadas a uno o varios pozos. Este tipo de sociedades está más arraigado en el regadío valenciano y murciano, mientras que en la meseta y Andalucía, el mayor tamaño de las explotaciones agrarias genera un predominio de los aprovechamientos individuales.

En los últimos años, tras la publicación de la Ley de Aguas de 1985, algunas de las sociedades civiles y buena parte de las SAT de mayores dimensiones están procediendo a su constitución como comunidades de regantes. En la Comunidad Valenciana, la Ley 47/87, que limita la obtención de determinadas subvenciones a las entidades ya constituidas como comunidades de regantes, está estimulando este proceso. Esto sucede principalmente entre aquellas SAT que deben acometer la presurización de la red de riego y que por tanto requieren del apoyo financiero de la administración.

No obstante, las SAT presentan un régimen fiscal más favorable respecto al IVA, hecho que actúa en sentido contrario, desincentivando este proceso. Ante esta coyuntura aparentemente contradictoria, en algunas localidades alicantinas se ha dado el caso de que un mismo grupo de regantes se ha constituido al mismo tiempo como SAT y comunidad de regantes, efectuando una transferencia formal del recurso entre ambas entidades y obteniendo de este modo, un régimen fiscal más favorable.

En esencia, la gestión local del riego apenas presenta diferencias entre estas sociedades de riego y las comunidades de regantes. En la mayor parte de las sociedades civiles y en algunas SAT, los socios que constituyen inicialmente la entidad efectúan la distribución de derechos a través del reparto accionario. Por lo general, las acciones se vinculan a una determinada extensión superficial, de manera que, en función del tamaño de la propiedad quedan establecidos los volúmenes del recurso. No obstante, también existen casos en los que la acción se vincula directamente a una unidad de volumen con independencia de la superficie poseída.

EFITECH®



EL CULTIVO QUE DESEAS
ES POSIBLE



Máxima eficiencia
con mínimo uso de recursos.
ULTRA BAJO CAUDAL
y BAJA PRESIÓN.



Siempre con la Garantía

Regaber

Las sociedades proveen de agua y otros servicios a los agricultores, que contribuyen al mantenimiento de las infraestructuras y gestión de la entidad mediante una tasa generalmente establecida de forma binomial, parte en función de los volúmenes consumidos y parte en proporción a su participación accionarial o superficie poseída.

Otras entidades colectivas y federaciones de regantes

La legislación española de aguas contempla la posibilidad de que diversas instituciones dedicadas a la gestión local del riego constituyan organizaciones comunes de mayor rango. La vigente Ley de Aguas establece dos figuras: la comunidad general de usuarios y la junta central de usuarios. La comunidad general está constituida por comunidades de regantes, sociedades agrarias de transformación y otras entidades de gestión, como los abastecimientos de aguas municipales, mientras que las juntas centrales de usuarios pueden integrar, además de las anteriores, a usuarios individuales.

Por otra parte, también se han constituido federaciones de comunidades de regantes de distintos ámbitos geográficos. En este sentido, la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (Fenacore), fundada en 1954, tiene un carácter pionero y ha servido de estímulo y modelo para la creación de otras federaciones posteriores, de ámbito regional o internacional. Nacida para defenderse de la discrecionalidad de la administración hidráulica del franquismo, agrupa a 311 organizaciones y representa aproximadamente un 50% de la superficie regada en España).

Con el paso del tiempo se ha erigido como un interlocutor fundamental del sector, adquiriendo un alto grado de reconocimiento institucional por parte del Estado: ha participado en la elaboración y desarrollo de la Ley de Aguas, en los planes hidrológicos y el Plan Nacional de Regadíos, además de formar parte del Consejo Nacional del Agua y el Con-

sejo Asesor del Medio Ambiente. Además de esta implicación en la política hidráulica, Fenacore presta diversos servicios de asesoría y formación a las entidades de riego; mantiene diversos convenios de colaboración con la administración central del Estado para el desarrollo de cursos y programas formativos y ha puesto a disposición de sus miembros herramientas informáticas para modernizar la gestión del riego¹.



Con posterioridad a la creación de la federación nacional, se han constituido algunas organizaciones de ámbito de cuenca hidrográfica, como la Federación de Regantes del Ebro, registrada formalmente en 1991 pero con precedentes desde 1978, o la Federación de Regantes del Tajo, con sede en Plasencia y vinculada principalmente a los regadíos extremeños. Existen asimismo algunas federaciones de adscripción autonómica, como la Federación de Comunidades de Regantes de Andalucía (Feragua) fundada en 1994 o la Federación de Comunidades de Regantes de la Comunidad Valenciana, que data de 2003.

Conclusiones

La experiencia de las entidades españolas de riego en común demuestra los beneficios que se obtienen de una prolongada vigencia de un modelo de gestión colectiva del agua. Las comunidades de regantes se han convertido en un referente interna-

cional de este modelo, que ha logrado reducir al mínimo la conflictividad local del riego. Esta satisfacción respecto al modelo aquí brevemente descrito no es óbice para que puedan plantearse propuestas de mejora del modelo.

En este sentido, parece necesario reducir la excesiva atomización de entidades en determinados ámbitos, singularmente en los aprovechamientos de aguas subterráneas, con objeto de reducir los costes de gestión y mejorar la calidad y profesionalización de sus servicios. Asimismo, sería deseable el desarrollo de acciones formativas destinadas a la capacitación técnica de sus empleados, con el fin de incorporar objetivos de asesoría agronómica a los usuarios.

Por último, debería avanzarse en la integración corporativa de las entidades locales, mediante el estímulo a la constitución de comunidades generales y juntas centrales, toda vez que las creadas en los últimos años se han demostrado sumamente útiles para mejorar la gestión del agua a escala comarcal y superar rivalidades históricas.

Bibliografía

Carles Genovés, J; García Mollá, M. y Avellà Reus, L (2001). Aspectos económicos y sociales de la utilización de las aguas subterráneas en la Comunidad Valenciana en “La economía del agua subterránea y su gestión colectiva”. N. Hernández y R. Llamas (Editores). Mundi Prensa.

García Mollá, M; Carles Genovés, J y Sanchis Ibor, C (2006). Características institucionales y su influencia en el precio del agua como input en la agricultura de la Comunidad Valenciana en “Hacia las cuentas económicas del agua en España”. Pablo Campos, Jose M^a Casado y Josefina Maestu (Editores). Consejo general de Colegios de Economistas de España

Sanchis, C; García Mollá, M; Calafat, C y Vega, V (2009) Las entidades de riego en común. Aspectos institucionales, por Carles Sanchis, Marta García Mollá, Chelo Calafat y Virginia Vega. En “La economía del agua de riego en España” José A. Gómez-Limón, Javier Calatrava, Alberto Garrido, Fco. Javier Sáez y Angels Xabadia (Eds). Fundación Cajamar. •

¹ Cabe destacar en este sentido, el éxito del proyecto CORENET, que ya ha sido incorporado por dos centenares de entidades españolas –la mayor parte de ellas de Andalucía, Aragón y la Comunidad Valenciana– para mejorar la gestión local del riego.