Las Comunidades de Regantes de España

Problemas comunes del regadío Mediterráneo y necesidad de asociarse

A. del Campo García*

Se pretende con este artículo, dar a conocer el incalculable valor histórico y práctico de las Comunidades de Regantes de España; su finalidad, bases legales, hoy son corporaciones de Derecho público en las que los agricultores se agrupan con la única finalidad de autogestionarse para distribuir el agua de riego de un modo eficaz, ordenado y equitativo.

Por el carácter milenario de las Comunidades de Regantes, su eficacia demostrada, ser genuinamente españolas y únicas en el mundo, resulta importante su conocimiento para poder exportar este tipo de asociación de regantes a otros países, con el objetivo de que el escaso recurso del agua pueda ser distribuido con el máximo rigor y equidad. Se apuntan algunos aspectos de su problemática actual y cómo se mejoraría en su gestión y viabilidad técnica y económico-ambiental. Se destacan algunas conclusiones, así como la necesidad de asociarse a nivel internacional para dar a conocer a la opinión pública europea la importante labor social y económico-ambiental del regadío .

La organización de las Comunidades de Regantes, no aparece en nuestro Derecho histórico claramente definido, ya que se trata de asociaciones regidas por sistemas y reglas propias de romanos y árabes; como las hermandades, sindicatos, juntas, gremios, etc., dotadas de una organización que permitía la administración y distribución del agua para el regadío de los cultivos. Las normas de distribución del agua estaban basadas en el Derecho consuetudinario (en la costumbre) que se transmitía por generaciones verbalmente y que contenían experiencias muy contrastadas por sus aplicaciones prácticas. Con el tiempo estas prácticas habituales se plasmaron en ordenanzas escritas, que en la actualidad constituyen un valor histórico incalculable.



Desarrollo del Regadío y Comunidades de Regantes

El desarrollo del regadío en España estuvo fuertemente condicionado por el medio físico, quizás en mayor medida que cualquier otro fenómeno humano. El primer período de la historia del regadío en España se adecua con la Prehistoria y la Edad Antigua. Este inicio es muy difícil de precisar y diferente para las distintas cuencas hidrográficas.

De cualquier modo, es un hecho cierto que, algunas de las primeras Comunidades que se inscribieron en la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, que me honro en presidir, fueron las que componen el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, que cuenta con más de mil años de edad y continua siendo joven, con una juventud -la suya- venerable, sencilla, solemne y señorial, que incluso sirvió de inspiración para que los legisladores de las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 pudiesen con innegable acierto plasmar el régimen que se conoce de las Comunidades de Regantes de España, y por su influencia de diversos países de América. Así pues, las CC.RR. (Comunidades de Regantes) son instituciones de larga tradición histórica en la buena distribución de las aguas y en la organización propia del regadío, y se encuentran profundamente enraizadas en la conciencia popular.

La figura de las CC.RR. se encuentra reforzada y promovida por la misma Administración, ya que no sólo reconoce a todas las ya existentes, sino que obliga a todos los futuros usuarios a que utilicen el agua en común a constituirse en comunidad de regantes.

* Presidente de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España

Ley de Aguas

El marco jurídico en el que se basan las comunidades de regantes es la Ley de Aguas vigente, donde se establecen los fundamentos de su estructura, competencias y potestades. La primera Ley de Aguas fue la del 3 de agosto de 1866, que fue sustituida por la muy completa y eficaz Ley de Aguas del 13 de Junio de 1879, que incorpora la figura de las CC. RR. al ordenamiento jurídico español. Esta Ley constaba de 258 artículos de los que 25 trataban de las Comunidades de Regantes. A los 106 años de continuar en vigor esta Ley, el 2 de Agosto de 1985 se promulga la nueva y actual Ley de Aguas, que consta de 113 artículos de los que 11 tratan de Comunidades de Usuarios. Recientemente, ha sido reformada esta Ley, potenciándose, además de los aspectos medioambientales del uso del agua, el fomento de este tipo de asociaciones, tanto para los usuarios de aguas de procedencia superficial como de procedencia subterránea.

La Ley de Aguas anterior, que recogía el derecho histórico, llegaba a imponer a los Sindicatos de Riego -actuales Juntas de Gobierno-, la obligación de respetar los derechos adquiridos y las costumbres locales.

En España, entre el 80% (en épocas pasadas) y alrededor del 70% (en épocas actuales) de los recursos hídricos consuntivos disponibles son demandados por el Sector de Regadíos. Por imperativo legal, los usuarios del agua y otros fines de dominio público hidráulico que disfruten de una misma toma o concesión deberán constituirse en Comunidades de Usuarios. Cuando el destino del agua es el riego, se denominan Comunidades de Regantes.

El Plan Nacional de Regadíos de España, ha detectado 2.596.731 ha de superficie regable gestionada por Comunidades de Regantes y otros tipos de colectivos de riego, y 1.164.303 ha de regadíos gestionados por agricultores de forma individual, lo que supone un total de 3.761.034 ha regables en este país.



Hay que destacar la pujanza del regadío español y de las CC. RR., que se ha traducido en un importante crecimiento:

- Catálogo de Comunidades de Regantes publicado por el Ministerio de Obras Públicas, en mayo de 1972: 3.965 CC.RR.
- Según un catálogo editado por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, en junio de 1994: 6.200 CC.RR.
- Según el Plan Nacional de Regadíos-horizonte 2008, publicado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en mayo de 2001: existen hoy en España 7.196 Comunidades de Regantes.

Las Comunidades de Regantes son Corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de Cuenca. Se les concede autonomía interna para su gestión -dentro de los límites que marca la Ley- a través de las Ordenanzas y Reglamentos propios, que deben ser redactados por los regantes y posteriormente ser sometidos a su aprobación definitiva por la Confederación Hidrográfica que corresponda.

¿Qué es una Comunidad de Regantes?

Podría definirse como una agrupación de todos los propietarios de una zona regable, que se unen obligatoriamente por Ley para la administración autónoma y común de las aguas públicas, sin ánimo de lucro. Se trata, pues, de una zona concreta de tierra regable, la cual disfruta de una concesión de agua para regar esa superficie de tierra. Tienen como función prioritaria la distribución y administración de las aguas concedidas, sujetándose a normas sancionadas por la Administración y elaboradas por los propios usuarios.

La necesidad de que los usuarios de riego tengan que organizarse en Comunidades de Regantes, por imposición de la Ley, viene determinada por la existencia de unos bienes o medios comunes: agua (generalmente con una o varias tomas en común), obras hidráulicas de conducción y distribución del agua y las servidumbres originadas las infraestructuras. Por estas razones, forzosamente ha de gestionarse, explotarse y financiarse de forma asociativa.

En la actualidad, se hace necesario aumentar progresivamente la influencia de los usuarios en las tomas de decisiones sobre la regulación y control del recurso agua dentro de su correspondiente cuenca hidrográfica. Cada vez se ha de avanzar más hacia la corresponsabilidad entre la Administración del agua y los usuarios. Toda la gestión ha de orientarse a la mejora de la administración de los recursos disponibles, especialmente en las regiones en las que, como ocurre en el Levante español y en muchos países del arco mediterráneo, estos son muy limitados, debido tanto a inclemencias climáticas o periodos de sequía como a las demandas cada vez mayores para otros usos que pueden ser prioritarios, como ocurre con los abastecimientos a las poblaciones y los usos ecológicos.

En esta situación que se plantea a nivel mundial, las Asociaciones de Regantes tienen ante sí el reto de orientar a sus asociados sobre la mejor forma de emplear los caudales de agua disponibles y enseñarles a usarlos con la máxima eficiencia, complementando esta tarea con el control de las cantidades de agua utilizada por los agricultores, mediante los sistemas de medida (caudalímetros y aforadores) y otras políticas incentiva-

doras en caso de que se considerasen más efectivas.

Una tarea que, por ser previa a la constitución de una Comunidad de Regantes, necesariamente compete a la Administración de cada Estado, es el desarrollo de una política de mentalización de los regantes, tanto de aguas de procedencia superficial como subterránea, para fomentar su agrupación en Comunidades de Usuarios, e incluso la posterior integración de estas Comunidades, muchas veces pequeñas o mayores, en otras de mayor rango, denominadas Comunidades Generales o en Juntas Centrales, que reúnan a las Comunidades y usuarios individuales de tramos de río, ríos o cuencas completas. Todo ello con el fin de poderse beneficiar de unos servicios técnicos, jurídicos, contables, de policía, etc. que, de forma aislada les resultaría imposible mantener.

También sería conveniente que los usuarios regantes de cada país, conservaran una estructura orgánica piramidal, similar a la de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE), con una Asamblea General, una Junta Directiva y un Comité Permanente, formado por un representante de cada cuenca hidrográfica.. Finalmente, el presidente, que no es más que el representante legal de los órganos anteriores, ante todos los Organismos de competencia hidráulica del país.

La Asociación de Regantes debería analizar en profundidad y después divulgar a toda la sociedad mundial las muchas y variadas externalidades positivas del regadío, cuantificándose estos efectos positivos y diferenciándose entre los de tipo social, económico y medioambiental.

En definitiva, hay que intentar que los regadíos desarrollen al máximo sus efectos positivos sobre el medio ambiente y para el resto de la sociedad, dándolos a conocer a la opinión pública de forma justificada y documentada, y reducir o eliminar los negativos, que lamentablemente suelen ser los únicos que se divulgan y se exageran normalmente.



Algunas conclusiones:

a) La agrupación de agricultores en Comunidades de Regantes, dada su gran eficacia en la autogestión -demostrada en España durante siglos- y su muy peculiar estructura organizativa, única en el mundo, resulta de gran interés. Este modelo español de asociación de regantes se está comenzando a difundir por otros países, con el objetivo de que sus escasos recursos consuntivos de agua puedan ser distribuidos con la máxima eficiencia y equidad.

b) Para fomentar una mejor cultura del agua entre los usuarios y un mayor conocimiento de la realidad del regadío mundial y de su necesidad, se constituyó en el año 2002, la primera Asociación Internacional de Regantes, denominada: COMUNIDAD EUROMEDITERRÁNEA DE REGANTES, con sede en Madrid, la misma de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE). La presidencia es Española, vicepresidencias: Francia, Marruecos y Túnez, tesorería Portugal y vocalías para Italia, Grecia, Egipto y representantes de otros países. Desde el pasado 2003, representa como stakeholder del regadío a los regantes de todos los países miembros de la UE y a los candidatos en los grupos de Coordinación Estratégica de la Directiva Marco de Aguas en Bruselas.

El principal objetivo de las Asociaciones de Regantes, ha de ser conseguir un modelo de Agricultura Sostenible para el siglo XXI, fundamentada en dos principios: el primero sería la"Competitividad"; el agricultor ha de utilizar unos medios de producción y unos canales de comercialización que le permitan vender sus productos a unos precios que le permitan poder vivir a su familia de esta actividad. Ha de conseguirse una doble rentabilidad: social y económica. Y el segundo "No agresiva al medio ambiente"; deberá conservar los recursos naturales, como son el suelo y el agua para que puedan ser utilizados por las generaciones futuras.

Para finalizar, quisiera agradecer a la prestigiosa revista AGRICULTURA -ya casi tan veterana como las Comunidades de Regantes-, por haber contado con esta FENACORE para colaborar con este artículo, y como una de mis mayores preocupaciones es la falta de rentabilidad económica existente para acometer la necesaria transformación de muchas de las Zonas Regables, no sólo en España, sino en todos los países del mundo, quisiera recordar un párrafo de la Declaración de Granada, efectuada el 19 de Septiembre de 1999 por la Comisión Internacional de Riegos y Drenajes: *"La rehabilitación y la modernización de los sistemas de riego tienen que producir beneficios adicionales para los agricultores y ser económicamente viables, es decir, que los costes de operación y mantenimiento tienen que estar en un nivel aceptable. El riego, drenaje y control de inundaciones en tierras agrícolas ya no son meras opciones, sino medios necesarios para poder alimentar a miles de personas, dar empleo a los que viven en zonas rurales y proteger el medio ambiente"*.

No tengo la menor duda de que el regadío eficiente, además de tratar de abastecer de alimentos a una población mundial creciente y de distribuir a la población en el medio rural, puede ser también una actividad protectora del medio ambiente.