

## **CRÓNICA DE LAS XIII JORNADAS DE DERECHO DE AGUAS: CIUDADANOS Y USUARIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA**

CRISTINA ARMENDÁRIZ ANTEQUERA

Bajo el Título «Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua», se han celebrado recientemente en la Ciudad de Zaragoza, los días 21 y 22 de febrero del presente año, las XIII Jornadas de Derecho de Aguas, dirigidas por el profesor Antonio EMBID IRUJO, y con el patrocinio de la Universidad de Zaragoza y la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Es cita ineludible para todos aquellos interesados en la problemática del agua en España, el encuentro que desde hace varios años, tanto el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, Antonio Embid, como la propia Universidad de Zaragoza, y la Confederación Hidrográfica del Ebro, vienen propiciando. Cita ésta que tras un cierto lapso de tiempo se ha visto retomada con estas XIII Jornadas, bajo un título que, tal y como nos tienen acostumbrados, encaja muy de cerca con las circunstancias sociales y el momento histórico en el que se producen las Jornadas.

En este caso, las Jornadas de Derecho de Aguas se centraron en la presencia de los ciudadanos y usuarios en la gestión del agua, tema de actualidad por los planteamientos que a todos los niveles e instancias públicas se vienen realizando desde hace tiempo, y que entra de lleno en la cuestión relativa a lo que tiene nuestra gestión del agua de participativa y si la participación e información pública presiden o deben presidir las políticas de agua en España, siendo éste el núcleo central y centro indiscutible de debate en estas Jornadas.

El contenido de este evento resulta fundamental, en un momento, en que gira en torno a los temas relacionados con el agua la pregunta de quienes deben de participar en la gestión del agua en España y si es adecuada la presencia en los mismos de nuevos agentes intervinientes.

Ello fue objeto de posturas divergentes, en algunos casos, como era lógico esperar entre ponentes y asistentes, pero siempre fruto de un constructivo e

interesante debate, como no podía ser menos, dada la talla de los conferenciantes que intervinieron y el interés crítico de los presentes al acto.

Y al hilo de las diferentes posturas y por seguir —para mayor claridad expositiva— la intervención en el tiempo de los distintos conferenciantes, he de partir inevitablemente de la primeramente esgrimida por el director de las Jornadas y Catedrático de Derecho Administrativo, Antonio EMBID IRUJO, que recogía en su conferencia, «USUARIOS Y CIUDADANOS: PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL DE AGUAS. HISTORIA, PRESENTE Y FUTURO», la importancia de contar con una definición legal, hasta ahora inexistente, de los conceptos de usuario y ciudadano, para poder debatir posteriormente acerca de la participación de unos y otros en todos los ámbitos que implica la gestión del recurso agua.

Esta falta de definición legal no ha obstado, en la práctica, para que podamos establecer una previa diferenciación conforme al factor, si se quiere económico o productivo, que les relaciona con el agua, en el caso de los primeros, no dándose esta circunstancia, en el caso de los segundos, y en la necesaria existencia de un título concesional que asiste al usuario, no así al ciudadano.

Pero tuvo ocasión, asimismo, el conferenciante, de recordarnos que la participación pública de unos y otros, no por estar siendo tan ampliamente debatida en el tiempo presente, es por este motivo, una figura novedosa en nuestro derecho. El principio de participación pública no es desconocido en nuestro ordenamiento, siendo un derecho constitucional que encuentra una plasmación jurídica en España, muy avanzada y anterior a la transposición de las normas europeas, y a su presencia en la Directiva 2000/60/CE, Marco de Aguas.

En este sentido se destacó en esta conferencia las cotas tan altas de participación que los usuarios, detentan, en concreto, en el derecho de aguas español, por su presencia y representación orgánica, no solo, en órganos consultivos, sino en los mismos órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas y sus homónimos en las Comunidades Autónomas con cuencas intra-comunitarias.

El derecho de aguas en España hace eco de este derecho de participación, hasta ahora solamente materializado para los usuarios, a muy distintos niveles. Cito algunos de los ejemplos a los que aludió el conferenciante, al referirse a la figura jurídica de las propias Comunidades de Usuarios, a la posibilidad de encomendar a éstas la explotación y mantenimiento de las obras hidráulicas que les afectan, o a su intervención decisiva en los contratos de cesión de derechos para el uso del agua que se celebren entre sus comuneros.

Pero si es la hora de ir más allá en ese principio de participación pública, posibilitando la presencia de otros actores en la gestión del recurso, destaco aquí la reflexión propuesta por el conferenciante a los órganos administrativos para que descarten el juicio de valor que implicaría considerar simplifadamente al usuario como defensor de intereses sectoriales y al ciudadano como defensor de intereses generales. Pues de presuponerle a alguien la defensa de un interés general, éste debiera ser en exclusividad al Estado, como garante, en principio, de los intereses de todos los ciudadanos, como en otra ocasión ha tenido oportunidad de manifestar el profesor Antonio EMBID.

Si la participación de los ciudadanos en nuestro derecho se realiza mediante fórmulas asociativas o colectivas, éstas de alguna manera engloban intereses también sectorizados de nuestra sociedad, sean ambientales o ecologistas, empresariales, sindicales, vecinales, en definitiva tan «egoístas» como el ponente indica, como los de los usuarios, a los que ya desde el inicio se les achaca este calificativo.

Pero el problema de la participación del usuario, en sí mismo, en la gestión de los recursos hídricos, a través principalmente de las Comunidades de Usuarios, y entre éstas, de las de Regantes, nos lleva a cuestionarnos si actualmente es o no escasa esa participación en la planificación y gestión del agua.

La conferencia de la Catedrática de D<sup>o</sup> Administrativo de la Universidad de la UNED, Silvia DEL SAZ, bajo el título de «LA ESCASA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS. LAS COMPETENCIAS MÍNIMAS DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS Y LAS COMPETENCIAS QUE PUEDEN ASUMIR MEDIANTE ENCOMIENDA DE GESTIÓN Y LA FIRMA DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN», planteó este y otros interrogantes, y la duda sobre si las Comunidades de Usuarios podrían intervenir aún más en la gestión de los recursos existentes en la cuenca, aprovechando las fórmulas legales de participación con que cuentan actualmente, y exigiendo a la Administración el correcto funcionamiento de los órganos de gobierno y de gestión en régimen de participación actualmente regulados, principalmente, en el Reglamento de la Planificación Pública del Agua.

Ante esta cuestión, la conferenciante puso de manifiesto, la escasa utilidad que por parte de los usuarios se obtiene de su presencia, no solo, en los órganos consultivos estatales, sino en los que a nivel Autonómico se siguen creando en los temas relacionados con el recurso agua, así como en los diferentes órganos de gobierno y gestión, cuyo funcionamiento parece no aprovecharse al máximo por los usuarios, aún teniendo, como tienen, una innegable posibilidad de intervención en los mismos.

Resulta de todo ello, a juicio de la conferenciante, una participación orgánica «tímida» de las Comunidades de Usuarios en lo que a la gestión hidráulica se refiere, cuestión ésta apuntada a la que hay quien se opone argumentando una inactividad de la Administración para arbitrar los mecanismos necesarios para que esta participación pueda desarrollarse de forma efectiva.

Esto conecta con la idea apuntada por la misma, de que una nueva regulación de aguas pueda incorporar fórmulas jurídicas que permitan una mayor delegación de competencias de la Administración Hidráulica en las Comunidades de Usuarios, tanto a nivel de concesiones, como de cesiones de derechos de uso, ante los límites legales que implican, por ejemplo, los actuales convenios de colaboración y la escasa viabilidad de la encomienda de gestión como forma de atribución a las Comunidades de Usuarios de funciones técnicas competencia de las Confederaciones Hidrográficas, a raíz de la normativa europea de contratación pública y, en especial, de la Ley 30/1997, de la nueva Ley de contratos del sector público.

La tercera conferencia se produjo a cargo del Ex presidente de la Diputación General de Aragón y Ex magistrado de lo Contencioso Administrativo, Juan Antonio BOLEA FORADADA, y giró en torno a la «NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES».

En ella mantuvo su ya defendida opinión acerca de la naturaleza jurídico pública de las Comunidades de Usuarios, por tener personalidad jurídica, por ser personas de derecho público, por ser Corporaciones y finalmente por ser Administración Pública, e instó a los regantes a defender esa condición jurídica ante todas las instancias que de una u otra forma pretendan desconocerla.

Conferencia ésta que confronta con algunos sectores doctrinales que han venido defendiendo la naturaleza «semi-pública», de las mencionadas Corporaciones, incluso su naturaleza «privada», en menor medida, pero que no desconoce —haciendo eco de una recientísima Sentencia del Tribunal Supremo— que a pesar de la misma las Comunidades de Usuarios se han quedado fuera de la «Administración Institucional», formando parte de la llamada «Administración Corporativa» y como tal, no equiparadas, como resultado inevitable en algunos ámbitos del derecho, como el fiscal o tributario, a la restante Administración Pública.

Juan Antonio BOLEA finalizó su intervención agradeciendo a los congresos nacionales de Comunidades de Regantes, que aún siguen celebrándose a través de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes, la influencia que éstos han tenido en la actualización de las Comunidades hasta el momento presente; y a la Federación Nacional la promoción de los mismos

con el fin de modernizar las Comunidades para el fomento y desarrollo del regadío en España.

Pero el gran reto de los usuarios del agua a través de las Comunidades que les engloban, y en lo que se refiere a la gestión de este recurso, se encuentra, efectivamente, y como puso de manifiesto la ponencia de José Luis CASTELLANO PRATS, Director General de la Vivienda del Gobierno de Aragón, «LAS COMUNIDADES DE USUARIOS COMO GARANTES DE UN USO EFICIENTE DEL AGUA: INFRAESTRUCTURAS Y MODERNIZACIÓN», en el uso eficiente del agua.

Para su consecución, resulta necesario partir de una adecuada política agraria, que establezca las necesidades reales de los cultivos y prevea un régimen de ayudas a los regadíos que permita —ajustándose a dotaciones suficientes— que éstos sean igualmente competitivos, y a que funcione realmente el control ambiental de las obras y en el control interno de las Comunidades.

Esta actuación interna debe estar dirigida, no solo, a incentivar el uso de las mejores técnicas disponibles, como expuso el ponente, sino a que el régimen de policía y control de los aprovechamientos funcione correctamente en el ámbito territorial de la Comunidad.

Respecto de estas cuestiones, las Comunidades de Regantes han modernizado sus regadíos e infraestructuras, habiéndose producido, como se expuso en la ponencia, un cambio de prioridades a favor de inversiones y en la mejora de la eficiencia en los regadíos existentes, pero destacó, igualmente, los cambios que se avencinan a consecuencia de diferentes factores internos y externos, tales como el cambio climático, la contaminación difusa, el actual régimen económico del agua para regadío, o la necesidad de garantizar el suministro ante la tecnificación e inversión en los regadíos actuales, entre otros extremos.

Pero en materia de gestión del agua, las Comunidades de Regantes de Aguas Subterráneas, son consideradas sin duda por algunos, como puso de manifiesto la ponencia de M<sup>ª</sup> José GARCÍA VIZCAÍNO, abogado AQUAIURIS, como las grandes marginadas, no solo, en la gestión, sino en la planificación de las aguas subterráneas.

Su intervención bajo el título «COMUNIDADES DE USUARIOS DE AGUAS SUBTERRÁNEAS», puso de manifiesto la falta de una participación de éstas como Comunidades diferenciadas —ante sus propias peculiaridades y particularidades— en los órganos de gestión y régimen de participación de los organismos de cuenca, siendo éste uno de los asuntos que preocupan a la Asociación Española de Usuarios de Aguas Subterráneas.

De ahí la demanda que desde la misma se viene efectuando para que se proceda a una regulación específica dentro del marco legal de estas Comunidades, y se amplíen sus funciones ante la innegable importancia que su actuación puede tener en la correcta gestión de las masas de agua subterránea, entre otros extremos, por su conocimiento acerca del nivel y situación cualitativa y cuantitativa del acuífero y de los aprovechamientos que afectan al mismo.

Entre las propuestas para la modificación del actual régimen jurídico sobre CUAS, se plantearon por la ponente, aparte de la indicada en el párrafo anterior, la de introducir una regulación específica de estas Comunidades en la nueva legislación de aguas en el marco de lo establecido por la Directiva Marco de Aguas, ampliando sus funciones respecto de las actualmente vigentes en el TRLA, y revisando principalmente el sistema de órganos de gobierno para contemplar la creación de comisiones técnicas, así como impulsar la gestión colectiva de este agua, sensibilizar a la sociedad respecto de las mismas, programar un sistema de ayudas técnicas y económicas para su funcionamiento, y cogestionar el agua entres éstas y los organismos de cuenca.

En este mismo bloque de ponencias de la Mesa redonda «Usuarios en la gestión del agua», intervino César TRILLO GUARDIA, Presidente de la Comunidad General de Riegos del Alto Aragón y de la Federación de Regantes del Ebro, para quien resulta necesario que las Comunidades de Usuarios no se encuentren al margen de esa Administración Pública que tan restrictivamente ha definido en una de sus últimas Sentencias el Tribunal Supremo (STS de 15 de diciembre de 2006), debiendo ser convenientemente atendidas, tanto sus propuestas, como su presencia, en todos los niveles institucionales por su innegable aportación en lo que a la gestión del agua se refiere.

Debiendo ser incluso «mimadas», según éste, desde el propio Ministerio de Medio Ambiente, en el sentido de facilitar su labor en materia de gestión, a consecuencia de su dependencia administrativa, adscripción y potestad revisora de los actos que de las mismas devienen.

La ponencia de César TRILLO GUARDIA, «ALGUNAS EXPERIENCIAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN LAS COMUNIDADES DE USUARIOS Y LA COOPERACIÓN INTERCOMUNIDADES», estuvo marcada por su defensa respecto de la gestión del recurso que desde las Comunidades se realiza, debiendo de producirse un cambio en la visión —para éste distorsionada— que desde algunos colectivos se tienen de las Comunidades de Usuarios, a consecuencia del esfuerzo inversor que se viene produciendo en materia de modernización de regadíos y en materia de financiación de las obras.

Esfuerzo éste que se ve menoscabado si atendemos a las cuestiones apuntadas por el ponente, tales como el incremento de la dependencia energética

y los costes de explotación, el necesario equipamiento de las parcelas a consecuencia de los condicionamientos ambientales en materia de evaluación de impacto ambiental y el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad de presas.

Sin embargo, para el ponente, el esfuerzo que realizan las Comunidades de Usuarios, lo es para generaciones futuras o venideras. Prueba de ello es que las inversiones superan la vida de los propios comuneros que las acometen, y llama la atención en torno a los conceptos de «agua virtual» y «huella hídrica», para explicar la pérdida del recurso agua a consecuencia de la sociedad de consumo en que nos encontramos, con la finalidad de que se produzca ese cambio de imagen distorsionado que para éste afecta, no solo, al regadío, sino a la totalidad del mundo rural.

La presencia de las Comunidades de Usuarios, ya bien, de aguas superficiales, ya bien, de aguas subterráneas, no debe verse disminuida para algunos —como defendía el ponente Juan VALERO DE PALMA MANGLANO— por la participación orgánica de nuevos agentes intervinientes, ante el sobreesfuerzo que implica para los usuarios la gestión cada vez más eficiente y exigente del recurso.

Juan VALERO, Abogado y Secretario de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, tras analizar la regulación jurídico estatal y comunitaria del principio de participación pública y de la participación en la Administración pública del Agua, analizó cuál debía de ser el ámbito de participación de los ciudadanos y usuarios en las nuevas demarcaciones hidrográficas.

De acuerdo con el título de su intervención «LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LAS DEMARCACIONES HIDROGRÁFICAS», entiende que la participación de éstos en dichas demarcaciones, por su contribución económica al mantenimiento de las Confederaciones Hidrográficas, de las obras y de los embalses, así como por la naturaleza como Corporaciones de Derecho Público de las Comunidades de Usuarios en que éstos se engloban, ha de ser mayoritaria en los órganos de gestión.

Y ello sin menoscabo del derecho de participación de otros colectivos representativos de otros intereses en el diseño del modelo de la cuenca, y en la planificación hidrológica, que debe contar con una intervención de la sociedad en sentido amplio, pero que —sin querer mal interpretar al ponente— no deben menoscabar para éste la representación de un tercio de los usuarios del número total de los vocales en los nuevos órganos de gestión.

Podría pensarse por ello en una cierta preocupación que para algunos representa la merma de su poder de decisión e intervención en la toma de

decisiones a consecuencia de la participación orgánica de la ciudadanía en los asuntos que afectan a la gestión y planificación de los recursos.

Por ello un interesante tema de debate se deriva precisamente de cómo está regulada esa participación de los ciudadanos y usuarios en los órganos colegiados del agua.

Saltándome en este caso el orden de intervenciones conforme al cual se viene desarrollando este trabajo, adelanto unas líneas sobre la conferencia de la profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, Nuria GARRIDO CUENCA, acerca precisamente de la «PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y USUARIOS EN LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL AGUA».

Esta conferencia estuvo centrada en el análisis de la composición de los distintos órganos de gobierno y de gestión en régimen de participación, y en la representación de los usuarios en los mismos, no solo, en éstos, sino en aquellos que considera un original régimen de presencia tanto de usuarios como de ciudadanos en los órganos de las Comunidades Autónomas con Administración Hidráulica propia, tales como la Agencia Andaluza del Agua, la Agencia Catalana del Agua, o la Agencia Vasca, entre otros.

Régimen éste que en el ámbito de la Agencia Andaluza del Agua, fue objeto en su día de un fuerte rechazo por parte de las Comunidades de Regantes, por la composición, tanto de los distintos órganos de gobierno, como de gestión, principalmente de los Comités, ante la intervención, no solo, de las denominadas organizaciones representativas de intereses socioeconómicos, sino por la inexorable necesidad de decidir, entre todas las Comunidades de Regantes, quiénes iban a representar los intereses de todas ellas en los citados órganos, acostumbrados como estaban a la presencia mayoritaria, si no plena, de todas ellas en las anteriores Juntas de Explotación del Organismo de Cuenca.

Una aproximación al derecho comparado vino de la mano del profesor de las Universidades de Champagnat y de Mendoza, Santiago J. RUIZ FREITES, que en una interesantísima conferencia bajo el título de «CIUDADANOS Y USUARIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA EN LA ARGENTINA» nos brindó la oportunidad a los asistentes de acercarnos al derecho de aguas argentino y mendocino, denotándose por lo expuesto por el conferenciante que, a nivel general, el consenso y la participación están siendo buscados en todas las legislaciones y políticas que se hacen sobre el agua, incluso en la Argentina.

Finalmente, las Jornadas de Derecho de Aguas fueron el foro para la exposición de las distintas políticas participativas que hoy en día se vienen emprendiendo en España y Europa, en la Mesa redonda «Experiencias de

participación en la gestión el agua», como la que resulta de la Comisión del Agua de Aragón a la que nos acercó Alfredo BONÉ PUEYO, Consejero de Medio Ambiente del Gobierno de Aragón, o la emprendida por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, con el Plan del Alto Guadiana, explicada por su Presidente Enrique J. CALLEJA HURTADO, la experiencia de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para dicha Demarcación, de la que se ocupó Leandro DEL MORAL ITUARTE, profesor titular de la Universidad de Sevilla y presidente de la fundación Nueva Cultura del Agua, la del grupo de trabajo de aguas subterráneas, explicada por parte de Fernando LÓPEZ VERA, Catedrático de Hidrogeología de la Universidad Autónoma de Madrid, y la del proyecto Newater a la que nos acercó Consuelo VARELA ORTEGA, profesora titular del Departamento de Economía Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.

Todas estas experiencias denotan la necesidad de buscar el consenso y el acuerdo en la gestión del agua, realizando una consulta participativa de todos los interesados.

De las distintas ponencias puede desprenderse en síntesis que la participación debe ir dirigida a la búsqueda de mejorar la gestión del recurso, persiguiendo el equilibrio entre todos los intereses implicados.

En esa tarea, ciudadanos y usuarios han de complementar esfuerzos y desechar estereotipos respecto de los intereses perseguidos por unos y otros.

Por lo que en este sentido resulta interesante el objetivo de una intervención de todo el público en los temas relacionados con el agua, sin olvidar que esta intervención debe ser real y no un simple formalismo jurídico, debe ser usada para avanzar y no para generar enfrentamientos, y debe hacerse efectiva por parte de los ciudadanos y usuarios mediante los mecanismos que la ley les habilita.

En definitiva, estas Jornadas han venido marcadas por el principio de la participación, en sus diferentes fórmulas, así como el de la información a los usuarios y ciudadanos en la gestión del dominio público, y en la planificación hidrológica.

Pocas veces un evento como el que se propició en las fechas señaladas se ha correspondido tanto con el título que nos hizo concurrir al mismo, lográndose desde el ámbito académico a que todos participemos en el conocimiento de cómo se viene desarrollando la política de aguas en España, cómo podemos mejorarla y cómo podemos todos ser parte de ella.