

# CONSIDERACIONES SOBRE EL «STATUS» DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES \*

351.792:331.88(46)

Por FRANCISCO ALONSO COLOMER

*Sumario:* 1. PRELIMINAR.—2. EL ORDENAMIENTO ANTERIOR A LA LEY DE 17 DE FEBRERO DE 1971: 2.1 Los textos positivos. Balance de su contenido. 2.2 La «incorporación» querida por el derecho escrito. Razones de su frustración: 2.2.1 La situación de hecho. 2.2.2 La realidad sustantiva de las Comunidades de Regantes. 2.2.3 Las contradicciones de la «incorporación». 2.2.4 El aspecto sociológico y político del problema. 2.3 La «presencia» de las Comunidades de Regantes en la Organización Sindical. 2.4 Conclusiones previas.—3. LA LEY SINDICAL DE 17 DE FEBRERO DE 1971: 3.1 Sobre su orientación y conceptos generales. 3.2 El artículo 49 de la Ley. 3.3 La disposición adicional 4.ª, 1: 3.3.1 Ambito del precepto. 3.3.2 Las Comunidades de Regantes y el Ministerio de Obras Públicas. 3.3.3 La «incorporación» a la Organización Sindical. 3.3.4 El Estatuto jurídico-laboral de los trabajadores vinculados a las entidades aludidas y su encuadramiento sindical. 3.4 Segundas conclusiones.—4. EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL Y LAS COMUNIDADES DE REGANTES: 4.1 Integración, incorporación y encuadramiento. 4.2 Las Comunidades de Regantes como entidades de colaboración y promoción.

## 1. Preliminar

ENTRE las instituciones vigentes en nuestro ordenamiento de aguas destaca por su singular arraigo la comunidad de regantes (1). Consciente de su significación, el legislador que dictó la Ley de 1879 declaró expresamente vigentes los regímenes de explotación de los aprovechamientos colectivos de aguas públi-

\* Las Comunidades de Regantes a que nos referimos son las titulares de aprovechamientos de aguas públicas, es decir, las contempladas por la vigente Ley de Aguas de 13 de junio de 1879.

(1) Parece innecesario insistir sobre la antigüedad de la institución. Las notas esenciales de las Comunidades de Regantes pueden rastreadse hasta la Alta Edad

cas (art. 231, párr. 2.º, de la Ley) (2). Se reconocía así la bondad de un sistema avalado por un funcionamiento de siglos.

Los artículos 228 y 231 del referido texto legal (3) permiten concluir, en principio, que la comunidad de regantes se presenta como una entidad constituida por los usuarios de aguas públicas para riegos partícipes de un aprovechamiento colectivo del que aquélla debe ser titular. Unas ordenanzas elaboradas por la propia comunidad, de acuerdo con las bases previstas en la Ley y aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas (4) contienen el régimen de su funcionamiento.

La consideración de productor que con carácter general merece el regante y la presencia de una persona jurídica nueva, como resultado de una vinculación asociativa entre los productores-regantes, plantearon al legislador, al desarrollar los fundamentos y principios de nuestra ordenación sindical, el problema de la situación de las Comunidades de Regantes en relación con la propia Organización Sindical.

A fin de estudiar y enjuiciar el tratamiento que el problema recibe en nuestro Derecho positivo y la trascendencia real o eficacia de éste, parece imprescindible considerar dos etapas distintas: una, la que nace con el nuevo Estado y llega hasta la Ley Sindical, de 17 de febrero de 1971; otra, la que inicia dicho cuerpo legal y que obviamente apunta hacia una perspectiva de futuro.

## 2. El Ordenamiento anterior a la Ley de 17 de febrero de 1971

### 2.1 LOS TEXTOS POSITIVOS. BALANCE DE SU CONTENIDO

Con independencia de la declaración XIII del Fuero del Trabajo, promulgado por Decreto de 9 de marzo de 1938 y declarado

---

Media en la denominada España árabe, pero ya en la España romana se conoció el trazado de acequias. «Notas sobre la antigüedad de la agricultura y el regadío en tierras valencianas» (I Congreso Nacional de Comunidades de Regantes. Valencia, 1964). JOAQUÍN CERDÁ RUIZ-FUNES: *Ordenanzas y costumbres de la Huerta de Murcia. Introducción histórico-jurídica* (Murcia, 1969). Esta introducción incluye una completa cita bibliográfica sobre los trabajos en la materia relativos a la huerta murciana.

(2) «... Las aguas públicas destinadas a aprovechamientos colectivos que hasta ahora hayan tenido un régimen especial consignado en sus ordenanzas continuarán sujetas al mismo mientras la mayoría de los interesados no acuerde modificarlo con sujeción a lo prescrito en la presente Ley, sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 190.» (Art. 231, párr. 2.º de la Ley de Aguas.)

(3) Se refieren dichos artículos a la «formación» de la comunidad.

(4) Departamento competente en la actualidad.

Ley fundamental por el artículo 10 de la de 26 de julio de 1947, declaración que ofrece los principios inspiradores del sindicalismo español y que ha sido sustancialmente modificada por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, a efectos de nuestra exposición presentan indudablemente mayor interés los textos legales de «directa aplicación» a los que vamos a referirnos a continuación.

La Ley de 26 de enero de 1940, que responde en su contenido a la inspiración del Fuero del Trabajo, proclama el principio de unidad sindical, sentando en su artículo 1.º: «La Organización Sindical de FET y de las JONS es la única reconocida con personalidad suficiente por el Estado, quien no admitirá la existencia de ninguna otra con fines análogos o similares, para hacer llegar hasta él las aspiraciones y necesidades que en el orden económico y social sean sentidas por los elementos productores de la Nación, y es, a su vez, el vehículo por el que llegan hasta éstos las directrices económicas de aquél.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las corporaciones de derecho público y los organismos de índole oficial que ejerzan, por disposición emanada del poder público, representación profesional económica, subsistirán en el ejercicio de sus funciones hasta que se acuerde lo contrario por ley o decreto, según los casos, acordados en Consejo de Ministros.»

El artículo 2.º del mismo texto legal se refiere a la incorporación, «a partir de la publicación de esta ley», a la Organización Sindical de «aquellas asociaciones creadas para defender o representar total o parcialmente intereses económicos o de clase», previendo el artículo 4.º «la integración de cada una de las mencionadas asociaciones» en el momento adecuado y de acuerdo con las normas pertinentes teniendo en cuenta «los altos intereses económicos de la Nación».

Por su parte, la Ley de Bases de la Organización Sindical, de 6 de diciembre de 1940, establece en su artículo 1.º: «Los españoles, en cuanto colaboran en la producción, constituyen la Comunidad Nacional-Sindicalista como unidad militante en disciplina del Movimiento.» Afirmando más adelante el artículo 3.º del mismo texto: «a los organismos sindicales corresponde la representación y disciplina de todos los productores de la esfera de su

competencia territorial o económica». Y el párrafo 2.º del artículo 4.º estipula: «Los Sindicatos, Hermandades Sindicales locales —y a través de ellos las Centrales Nacional-Sindicalistas— encuadran personalmente a los productores en secciones correspondientes a las diversas categorías sociales de la producción».

Unos años más tarde, el Decreto de 17 de julio de 1944, sobre unidad sindical agraria, señalaba en su artículo 6.º: «También quedarán incorporadas a las Hermandades Sindicales del Campo, a medida que se constituyan, pero conservando para sí cuantas funciones, facultades, derechos y obligaciones determina el capítulo XIII de la vigente Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, incluso su dependencia del Ministerio de Obras Públicas, a través de los Sindicatos, en cuanto se relaciona con las misiones que aquél les tiene encomendadas: las Comunidades de Regantes, Diputaciones de Aguas, Sindicatos de Riego e instituciones análogas que posean, administren o sean concesionarias de aguas, presas, canales y obras o elementos propios para el riego de terrenos, ya constituidos o que se formen en lo sucesivo con sujeción a dicha ley.»

La Orden de 23 de marzo de 1945, que aprobó el Reglamento de la estructura interna y funciones de las Hermandades Sindicales del Campo insistía por su parte en el mismo sentido, reproduciendo prácticamente en su artículo 67 el transcrito artículo 6.º del decreto sobre unidad sindical agraria (5).

Los textos legales citados permiten afirmar:

*Primero:* Que la Organización Sindical se presenta como corporación de derecho público, con lógica personalidad jurídica, única representativa de los intereses económicos y sociales de las distintas ramas de la producción, idea que concuerda incluso con el contenido de la declaración XIII del Fuero del Trabajo (modificado por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967), que define a los Sindicatos, «corporaciones de derecho público con personalidad jurídica» (XIII, 3), como «cauce de los intereses profesionales y económicos para el cumplimiento de los fines de la comunidad nacional» (XIII, 4).

---

(5) El citado artículo 67 de la orden de 23 de marzo de 1945 se refiere expresamente al artículo 6.º del Decreto sobre Unidad Sindical Agraria.

*Segundo:* La lógica y consecuente voluntad del legislador por incorporar o integrar en la Organización Sindical, y más concretamente por lo que respecta al sector agrario, todas las entidades representativas de los aludidos intereses en virtud de la competencia exclusiva y absorbente que se proclama.

*Tercero:* La incorporación «formalmente» establecida por el Decreto de 17 de julio de 1944 (art. 6.º) de las Comunidades de Regantes a las Hermandades Sindicales del Campo, comunidades que conservarán su dependencia, en lo referente a las funciones, facultades, derechos y obligaciones determinadas por la Ley de Aguas, del Ministerio de Obras Públicas, pero, precisamente a través de los Sindicatos.

## 2.2 LA «INCORPORACIÓN» QUERIDA POR EL DERECHO ESCRITO. RAZONES DE SU FRUSTRACIÓN

### 2.2.1 *La situación de hecho*

Ante el significado de los referidos textos legales parece pertinente formular ya la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto los deseos del legislador se han hecho realidad? o, dicho de otro modo, ¿cómo se ha conformado de hecho la vinculación Comunidades de Regantes-Organización Sindical?

Por de pronto la doctrina denunció en repetidas ocasiones el difícil encaje, cuando no la inviabilidad formal, de la «incorporación» de las Comunidades de Regantes a la Organización Sindical, reiteradamente prescrita por los textos positivos. Los argumentos básicos de tal postura pueden sintetizarse en la «ilegalidad», precisamente, del Decreto de 17 de julio de 1944 y de la Orden de 23 de marzo de 1945 citados, en relación con la Ley de Aguas, de 1879, y la Ley sobre Sindicatos Agrícolas, de 2 de septiembre de 1941, y en la «heterogeneidad» de los distintos órdenes representados por la Organización Sindical y las Comunidades de Regantes que, por su naturaleza, parecen excluirse (6).

A estos argumentos de tipo formal y sustantivo debe sumarse, como señala Bolea Foradada, desde un punto de vista político, la

(6) BOLEA FORADADA: *Régimen jurídico de las Comunidades de Regantes*, 1969, páginas 86 y ss.

trascendencia «desadministrativizadora» de la medida de incorporación que, por lo mismo, no resulta aconsejable (7).

El hecho es, como destaca el mismo autor, que a pesar de la legalidad promulgada los comuneros se resistieron a las primeras medidas de puesta en práctica de la incorporación «acostumbrados, por tradición suficientemente experimentada, a una autonomía que siempre consideraron eficaz y positiva», y añade: «... veinte años después la integración de las comunidades en el seno sindical no se ha (haya) efectuado, aun a pesar de que circunstancialmente se renueve la aspiración.» un obstáculo psicológico, como señala el mismo autor, habría jugado también en contra «la convicción íntima de la improcedencia de la pretensión» (8).

Ante este flagrante divorcio entre el ordenamiento formal y la situación de hecho creemos, por nuestra parte, interesante insistir no ya sobre el aspecto jurídico-formal o conflicto jerárquico de las normas al que se ha aludido, sino sobre los obstáculos de naturaleza sustantiva —verdaderos impedimentos— y aun sociológicos que han venido a frustrar la incorporación pretendida y que se habrían corporeizado y convertido en beligerantes a través de esa «convicción íntima» a que alude Bolea Foradada.

## 2.2.2 *La realidad sustantiva de las Comunidades de Regantes*

Sin entrar en el estudio de la personalidad jurídica de las Comunidades de Regantes (9), aspecto éste generosamente abordado por la doctrina e incluso la jurisprudencia pero sobre el que no se ha llegado a un común consenso —sin duda por la riqueza de la propia institución que se resiste a ser encasillada en arquetipos convencionales—, conviene destacar aquí ciertas notas configuradoras que, en nuestra opinión, imprimen carácter a la Comunidad de Regantes.

La primera de estas notas determinante no es otra que la común condición de los potenciales regantes frente al verdadero elemento señoreador de las comunidades que es el agua.

(7) BOLEA FORADADA: *Régimen jurídico de las Comunidades de Regantes*, 1969, p. 90.

(8) *Idem*, p. 88.

(9) *Idem*, pp. 17 y ss.

En efecto, la toma de conciencia por los todavía no comuneros del estado de recíproca limitación y desasistimiento en que se encuentran ante la mediatización de la disponibilidad del agua por la presencia de la toma común, sería el motor que impulsara y aun forzara a los usuarios para conseguir un acuerdo de voluntades, acuerdo que llevaría tanto a ordenar los riegos, «humanizando» el aprovechamiento colectivo, como a buscar los beneficios del apoyo mutuo para conservar y mejorar los elementos comunes o asegurar su protección frente a terceros. El legislador ha previsto el acceso de la asociación a la naturaleza de persona jurídica como comunidad, y, consciente de la conveniencia para el interés público de la implantación del orden en los riegos, suplirá en ocasiones la iniciativa del propio usuario imponiendo la constitución de la comunidad o el concierto de voluntades (simple «convenio») ya directa o indirectamente (arts. 228 de la Ley de Aguas y primeros de las Ordenes ministeriales de 10 de diciembre de 1941 y 6 de agosto de 1963) (10).

Por otra parte, al considerar este elemento animador de la comunidad que es el agua no debemos olvidar que viene revestido de una especial cualidad, como es la de su naturaleza pública (art. 228 de la Ley de Aguas) (11), circunstancia que juega como una segunda nota determinante de las comunidades al imponer la intervención de la Administración pública, a través del Ministerio de Obras Públicas como departamento protagonista de su concesión y encargado de su policía, es decir, de garantizar el «buen orden en el uso y aprovechamiento» del agua (art. 228 de la Ley de Aguas (12), intervención que vinculará definitivamente las comunidades de regantes a la Administración (arts. 185, 186, 187 y 226 de la Ley de Aguas y 4.º del Real Decreto-ley de 7 de enero de 1927, en relación, fundamentalmente, con la Ley de 20 de mayo de 1932 y el Decreto de 16 de diciembre de 1931) (13).

---

(10) Los referidos preceptos permiten concluir la viabilidad de la constitución de comunidades de regantes, incluso en el supuesto de que no haya una «toma» común.

(11) «En los aprovechamientos colectivos de aguas públicas para riegos, se formará necesariamente una Comunidad de Regantes...» (art. 228 de la Ley de Aguas).

(12) Las competencias en la materia han pasado al Ministerio de Obras Públicas.

(13) Las competencias en la materia de los gobernadores civiles pasaron «cualitativamente» a los jefes de Aguas y posteriormente a los comisarios de Aguas (Decreto 1740/1959, de 8 de octubre).

Precisamente en su misión de intérprete y realizadora del interés común la Administración ratifica u homologa el acuerdo de explotación del aprovechamiento plasmado en unas Ordenanzas de riego o Convenio (art. 231 de la Ley de Aguas y 2.º de la Orden ministerial de 6 de agosto de 1963) (14), carta donde queda fijado el régimen de utilización de un bien de dominio público. El momento de la aprobación de las ordenanzas señalará la investidura del colectivo con su cabal personalidad jurídica (artículo 35 del Código Civil) (15). Cuanto antecede deja sobradamente acreditado, por una parte, y ello sin perjuicio de la base corporativa de las comunidades, el carácter institucional de las mismas al nacer con una finalidad específica, única y exclusiva (en este sentido, Galván Escutia) (16), como es la mejor administración de un bien de dominio público, y por otra, la vinculación o relación directa, por razones sustantivas, entre la Administración y la comunidad, relación que se traduce en la naturaleza jurídico-pública de esta última (así, Bolea Foradada) (17), y que ha supuesto en la práctica una armonización del régimen de autonomía comunitario con el de integración parcial en la propia Administración pública, tal como lo demuestra el ejercicio de funciones y potestades características de ésta (actividades de policía, fomento y servicio público), como señala Galván Escutia (18), manifestaciones del *ius imperii*, aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo, régimen de recursos, etcétera.

Es interesante constatar asimismo cómo, desde otro ángulo, el de la identidad de los partícipes, se pone también de manifiesto que la nota esencial en las Comunidades de Regantes no es tanto el destino del agua como el aprovechamiento conjunto de la misma. Queremos significar que aunque lo más característico, sin duda por el arraigo secular de la institución, que entronca con todo un sistema e incluso una filosofía de la vida,

---

(14) El «Convenio» está previsto para los supuestos en que el reducido número de regantes no permita cubrir los puestos de los órganos de la Comunidad.

(15) «... Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas...» (art. 35 del Código Civil).

(16) GALVÁN ESCUTIA: *Problemática jurídico-administrativa de las Comunidades de Regantes*. II Congreso Nacional de Comunidades de Regantes (Sevilla, 1967).

(17) *Vid.* nota número 10.

(18) *Vid.* nota número 17.



sea la presencia del regante entre los comuneros, no es ésta la nota consustancial a la comunidad por estar prevista en su seno la presencia del comunero industrial. Nuestro Derecho positivo confirma cuanto se dice al aludir a dichos comuneros industriales como beneficiarios del agua (arts. 28 y 34 del modelo de ordenanzas aprobado por la Real Orden de 25 de junio de 1884 en relación con el artículo 160 de la Ley de Aguas) (19). En esta línea podemos afirmar que las Comunidades de Regantes no son en rigor tanto de regantes como de usuarios, aunque la tradición haya consagrado la denominación que reciben.

De cuanto se ha expuesto se desprende que los intereses de la Comunidad de Regantes se identifican con el más cabal aprovechamiento del caudal de agua concedido (interés en la regulación y distribución del agua, gestión de auxilios para obras, ampliación de la zona de riego, policía de las aguas y sus cauces, etc.), siendo el principio de especialidad el modulador de su capacidad de obrar, por lo que quedan las comunidades conformadas sobre una base claramente institucional. En su consecuencia, cualquier actuación que practiquen las Comunidades de Regantes deberá tener un genuino carácter de «administración» de las aguas públicas de que son concesionarias, o, en su caso, de conducta instrumental ordenada a tal fin.

Así, debemos aceptar sin dificultad, e interesa destacarlo, que las Comunidades de Regantes presentan una base corporativa constituida por los usuarios del agua pública y apuntan a una finalidad institucional, como es su óptima administración. Para el cumplimiento de sus fines aparecen revestidas de una personalidad jurídico-pública y dependiendo de la Administración en una relación de tutela, pero como copartícipes asimismo en la gestión del interés público.

### 2.2.3 *Las contradicciones de la «incorporación»*

Llegados a este punto no puede por menos que llamar la atención el principio de «incorporación» contenido en los textos positivos citados (apartado 2). Inútil parece insistir sobre la di-

---

(19) El artículo 160 de la Ley de Aguas enumera, por orden de preferencia a efectos de «la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas», las posibles finalidades del aprovechamiento.

similitud de funciones y objetivos propios a la Organización Sindical y a las Comunidades de Regantes. En este sentido, ninguno de los consagrados por las disposiciones recogidas como habilitantes de la Organización Sindical coincide con los de las comunidades. Las connotaciones económicas, políticas y profesionales o de clase son, en un sentido dinámico o beligerante, ajenas a una entidad que nace para «administrar aguas públicas» y agota su actividad en tal cometido.

Esta obvia heterogeneidad de funciones fue fácilmente captada por los regantes, aunque en ocasiones de una manera imprecisa, coadyuvando a la formación de esa «convicción íntima» sobre la improcedencia de la incorporación. En la práctica el mandato del legislador, que desconoció la razón de ser de las comunidades, iba a quedarse en mero formulismo, toda vez que contradecía la propia fuerza de las cosas. Al agotarse la sustancia u operatividad de las comunidades, como se ha indicado, en el marco de la legislación de aguas, marco, por otra parte, que respetan los mismos textos legales citados, la «incorporación» pretendida se proyectó a falta de soporte real sobre el vacío.

Pero además existe otro aspecto en el que la redacción taxativa de la norma se presenta asimismo viciada de incongruencia por su atentado a elementales principios de organización. Así, cuando el Decreto de 17 de julio de 1944 consagra la dependencia de las comunidades del Ministerio de Obras Públicas, pero «a través de los Sindicatos» está interfiriendo sorprendentemente a la Organización Sindical en las relaciones jurídico-administrativas que vinculan a la Administración central y a las comunidades, dado que la Organización Sindical, por naturaleza, es ajena a la Administración pública (20). Esta circunstancia, que no pudo escapar tampoco a la sensibilidad de los regantes, ayudaría también a la formación de un estado de conciencia discrepante, cuando no hostil, del derecho escrito.

Parece interesante destacar cómo la inviabilidad de la pretensión del legislador se denunciaba ya a través del propio desarrollo reglamentario de las normas básicas en la materia. En efecto, al dictarse el Decreto de 17 de julio de 1944, sobre Unidad

---

(20) En este sentido sentencias de 30 de mayo de 1950, 19 de junio de 1982 y 20 de marzo de 1985.

Sindical Agraria, que estatuyó la incorporación y la Orden para su ejecución de 23 de marzo de 1945, se cometió el error de no discriminar, a efectos de integración, entre las «comunidades de labradores» (art. 45, c), de la Orden] y las entidades de riego [mismo artículo, apartados e), f) y g)]. No advirtió el legislador que ya la Ley de 8 de julio de 1898, que autorizó la constitución de comunidades de labradores, y el Reglamento para su aplicación de 23 de febrero de 1906, estructuraron orgánicamente estas comunidades a imagen y semejanza de las de regantes (ordenanzas, sindicato, jurado), pero tuvieron especial cuidado en situar expresamente fuera de su ámbito funcional aquellos objetivos específicos de estas últimas (art. 7.4 del Reglamento de 23 de febrero de 1906). Ahora bien, al decretarse la integración de ambas comunidades en la Organización Sindical olvidó el legislador que las comunidades de labradores eran, en todo caso y a diferencia de las de regantes, de constitución voluntaria, carecían de un elemento real configurador y sus fines venían a identificarse con los típicos de la policía rural (art. 2.º de la Ley de 8 de julio de 1898). Así la incorporación a la Organización Sindical, a través de las Hermandades Sindicales, de las comunidades de labradores no ofreció dificultades, pues aquélla absorbió el «órgano» y su función (arts. 4.º del Decreto de 17 de julio de 1944, y 23, 52 y 55 de la Orden de 23 de marzo de 1945). Por el contrario, la incorporación de las Comunidades de Regantes no pudo prosperar, ya que se pretendía, paradójicamente, la integración de un «órgano» disociado de sus funciones (art. 77 de la citada Orden de 23 de marzo de 1945). La incorporación de las Comunidades de Regantes se quedaba así en una mera proclamación dogmática.

#### 2.2.4 *El aspecto sociológico y político del problema*

Ya hemos aludido a la raíz secular de las Comunidades de Regantes. El *status necessitatis*, propio de los copartícipes del aprovechamiento antes de la concordancia de sus voluntades sobre la distribución del agua, se encuentra en el nacimiento de la institución. Por ello, no creemos aventurado afirmar que la Comunidad de Regantes nació de la mano del primer aprovecha-

miento colectivo de agua. Consecuentemente, la comunidad como institución no sería más que un «sistema organizado de actividad humana» (Malinowski) o un «complejo normativo y de comportamiento en torno a funciones precisas...» (Salustiano del Campo) (21), que nace cuando la necesidad social lo reclama.

El funcionamiento secularmente autónomo de la institución no podía por menos que chocar con el ímpetu innovador de las prescripciones de una normativa como la sindical, claramente instauradora a pesar de sus posibles antecedentes. Se enfrentaban así, en potencia, autonomía y disciplina, independencia y jerarquización. El legislador no captó la inviabilidad de una opción como la de la incorporación, pues ignoró que su preceptiva no respondía, por lo que al mundo de los regantes se refiere, a una aspiración social, o, lo que es lo mismo, que no existía la imprescindible conexión entre el mandato legal y los supuestos sociales que tienen que sustentarlo. Este divorcio habría sido otra de las fuerzas que imposibilitaron la incorporación de las Comunidades de Regantes a la Organización Sindical.

### 2.3 LA «PRESENCIA» DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN LA ORGANIZACIÓN SINDICAL

La Ley de 23 de junio de 1941, sobre clasificación de Sindicatos, recoge en su artículo 1.º, con el número 17, al Sindicato Nacional de Agua, Gas y Electricidad. Por su parte, el Decreto de 27 de enero de 1950, en su artículo único, y de acuerdo con el artículo 11 de la Ley de 6 de diciembre de 1940, sobre Bases de la Organización Sindical, reconoce «a todos los efectos, con plena personalidad jurídica, como corporación de Derecho público» al Sindicato Nacional de Agua, Gas y Electricidad. Estas disposiciones, junto con el anexo 8.º de la Orden de 24 de diciembre de 1944, sobre constitución, estructuración, patrimonio, inscripción e integración de los Sindicatos Verticales, y la disposición final de la de 3 de agosto de 1955, que aprobó los Estatutos del referido Sindicato, vienen a constituir, sustancialmente, el soporte formal en virtud del cual las Comunidades de Regantes

(21) SALUSTIANO DEL CAMPO: *Cambios sociales y formas de vida*, 1968, p. 141.

quedarían «integradas», como dicen los Estatutos, en la Organización Sindical. Se hace preciso, sin embargo, aclarar desde ahora que dicha integración equivale, como tendremos ocasión de comprobar, a un simple encuadramiento.

Por de pronto, y al margen de ello, conviene no olvidar que los comuneros, agricultores o industriales, de manera individual y como consecuencia de su típica actividad «productiva», deberán quedar incorporados o encuadrados en la Organización Sindical de acuerdo con las bases de la Ley de 6 de diciembre de 1940, la Ley de Clasificación de los Sindicatos de 23 de junio de 1941 y demás disposiciones complementarias. Destaquemos que no es la Comunidad de Regantes, sino los comuneros los aquí «incorporados».

Ahora bien, sucede que las Comunidades de Regantes, en su papel de administradoras de las aguas públicas, se ven en ocasiones obligadas a seguir, como ya se ha indicado, determinadas conductas instrumentales al servicio de su objetivo final. Inútil parece insistir sobre la importancia de determinadas comunidades en las que el número de coparticipes, la extensión de los regadíos y la envergadura de las instalaciones imponen el montaje empresarial de la explotación colectiva, entendido, claro es, en su sentido racionalizador y al margen de la idea de lucro. Frecuente es así que la racionalización imponga la presencia de un personal contratado, a veces numeroso, que en posesión de conocimientos más o menos específicos colabora en la consecución de esa óptima administración del agua; personal, por otra parte, que cuenta con su pertinente Reglamentación de Trabajo, sobre cuyo contenido hemos de volver.

La aparición de estos nuevos «productores» al servicio inmediato de las Comunidades de Regantes, pero que deben vincularse como tales a la Organización Sindical, parece justificar el encuadramiento de aquéllas como empresas en el Sindicato más arriba señalado. Es lógico pensar que, de darse el supuesto de una comunidad sin personal contratado, no debería producirse el encuadramiento sindical de la misma, puesto que la comunidad, a diferencia de sus miembros, no participa en el proceso productivo más que de una manera tangencial o difusa al ordenar la distri-

bución del agua o la explotación del aprovechamiento colectivo, no constituyendo así, en rigor, el eslabón de una actividad.

Como fácilmente se advierte, el «encuadramiento» en la Organización Sindical de las Comunidades de Regantes como empresas o «empleadores» dista mucho en verdad de cualquier idea de «incorporación» o «integración» que pudiera afectar a su autonomía o dependencia tradicionales. Cuando el legislador habla en los textos básicos transcritos de su «incorporación», por una parte, a la Organización Sindical, y por otra, de su dependencia en aspectos concretos del Ministerio de Obras Públicas, y ello precisamente a través de los Sindicatos, apunta a la subsumción o integración corporativa (sin perjuicio de su personalidad) de las comunidades en una estructura sindical formalmente controlada y jerarquizada, integración total a la que sólo debe escapar la sustantividad de ciertas relaciones con el Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Aguas, pero que incluso deben ser intervenidas o canalizadas a través de la estructura sindical.

Es claro, sin embargo, que la realidad viva de las comunidades y la dinámica de su propia naturaleza han hecho que se haya operado un proceso inverso. Resulta así que las comunidades mantienen su típica autonomía secular y su dependencia específica del Ministerio de Obras Públicas apareciendo en la Organización Sindical sólo de manera esporádica y como consecuencia de su actividad instrumental, es decir, se encuentran no ya «incorporadas» a dicha Organización, sino meramente «encuadradas» en ella cualquiera que sea la expresión de la norma.

Por último, y como una manifestación nueva de esa «presencia» de las comunidades en la Organización Sindical, destaca un aspecto del máximo interés, como es la referencia del artículo 68 de la Orden de 23 de marzo de 1945 a la «representación» de las comunidades en las Hermandades Sindicales Provinciales, más tarde en las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, que vinieron a sustituir a las Cámaras Oficiales Agrícolas y a las citadas Hermandades (art. 1.º del Decreto de 18 de abril de 1947).

La fórmula de «representación» contrasta evidentemente con las de «incorporación» e «integración» manejadas en el panorama legal al que nos venimos refiriendo, y apunta, con indepen-

dencia de que en la disposición que se cita parezca deba entenderse vinculada a la «incorporación» de las comunidades a las Hermandades Locales, hacia un enfoque nuevo y realista de las relaciones entre la Organización Sindical y las Comunidades de Regantes. Adelantamos en este sentido que las ideas de representación, participación y colaboración, y no las de incorporación y dependencia o jerarquía, constituyen para nosotros los cauces sugestivos por los que deben discurrir tales relaciones. En la misma línea de participación parece presentarse la cita a los regantes en el seno de la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos, de acuerdo con los Estatutos de ésta aprobados por Orden de 22 de noviembre de 1962 y modificados por la de 11 de abril de 1964 (arts. 1.º, 2.º y 28).

#### 2.4. CONCLUSIONES PREVIAS

A modo de resumen o conclusión de cuanto hasta aquí se ha expuesto creemos poder afirmar que las relaciones entre las Comunidades de Regantes y la Organización Sindical, en el momento en que ve la luz la Ley Sindical de 17 de febrero de 1961, se configuran en la práctica tal como a continuación se indica.

1.º El mandato de los textos positivos por lo que respecta a la incorporación de las comunidades a la Organización Sindical ha quedado incumplido. Las causas de este incumplimiento se concretan en:

- Determinados obstáculos jurídico-formales como consecuencia del difícil encaje de la normativa «incorporadora» en el contexto legal de más alto nivel.
- Indudables dificultades de tipo socio-político si consideramos el choque habido entre el «innovador» sistema sindical y el régimen autónomo de actuación confirmado día a día desde tiempo inmemorial de las Comunidades de Regantes.
- Verdaderos impedimentos de carácter sustantivo que surgen de la propia esencia y funciones de ambas instituciones.

2.º No obstante, la presencia de las Comunidades de Regantes en la Organización Sindical se manifiesta:

- A través de su encuadramiento, en base a su consideración de empresas o «empleadores», en el correspondiente Sindicato.
- Por medio de sus vinculaciones, más ocasionales que permanentes, a las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos y a través de su posible representación en las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias y en la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos.

3.º La presencia de los comuneros como productores y a título individual en la Organización Sindical queda, obviamente, fuera del ámbito de las relaciones entre dicha Organización y las Comunidades de Regantes.

### 3. La Ley Sindical de 17 de febrero de 1971

#### 3.1 SOBRE SU ORIENTACIÓN Y CONCEPTOS GENERALES

No es ocasión de formular ningún comentario o apreciación valorativa sobre el contenido de la nueva Ley Sindical. Sólo nos interesa aquí, lógicamente, considerar hasta qué punto el nuevo texto incide en las debatidas relaciones Organización Sindical-Comunidades de Regantes. Ello, sin embargo, conviene destacar, tal como señala Iglesias Selgas, que la Ley Sindical ofrece un enfoque eminentemente innovador sobre la realidad de la problemática de una sociedad neocapitalista, enfoque que obviamente ha supuesto la búsqueda de nuevas fórmulas para su tratamiento inspiradas en el principio de que deben reducirse al mínimo las soluciones extrajurídicas. «Solamente partiendo de este cambio sustancial en la filosofía del sistema económicosocial podrán comprenderse en toda su hondura los preceptos de la nueva Ley Sindical y será posible extraer de los mismos todas sus consecuencias» (Iglesias Selgas) (22). Nuestro cometido estribará en ver hasta qué extremo tal enfoque ha podido traducirse en la ordenación idónea de las relaciones Organización Sindical-Comunidades de Regantes.

---

(22) IGLESIAS SELGAS: *Comentarios a la Ley Sindical*, p. 153.



Siguiendo la línea de la legalidad anterior, en la exposición de motivos de la nueva Ley Sindical se define a la Organización Sindical como «una institución de carácter representativo, que goza de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Está constituida por la integración orgánica del orden completo de Sindicatos y entidades sindicales. Con ello se acusa su carácter de organismo de colaboración entre las organizaciones profesionales y entre éstas y el Gobierno en el ámbito nacional» (en igual sentido, el art. 21.1 de la ley). Desde el ángulo subjetivo o personal se afirma asimismo (artículo 1.º,1) que «Los españoles, en cuanto participan en el trabajo y la producción, constituyen la Organización Sindical».

Por su parte, el artículo 1.º,2, concreta la misión de la Organización Sindical, que será la de «contribuir, de acuerdo con los Principios del Movimiento Nacional, a la transformación y desarrollo del sistema socioeconómico, al progreso de la comunidad nacional, conforme a las exigencias de la justicia social mediante el cumplimiento de los siguientes fines: 1.º La representación exclusiva y la defensa y promoción de los intereses profesionales de los empresarios, técnicos y trabajadores, en cuanto participan en el trabajo y la producción...».

Más adelante, tras declarar la ley, quizá no con mucha exactitud a la luz de los preceptos anteriores, pero sí expresivamente, que «la Organización Sindical Española está integrada por los Sindicatos, constituidos por ramas de actividad» (art. 2.º), procede en el artículo 24 a la configuración de los Sindicatos: «1. Los Sindicatos tendrán la condición de Corporaciones de Derecho público de base representativa, gozando de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar y funcional en sus respectivos ámbitos de competencia; 2. Los Sindicatos son el cauce de los intereses profesionales, económicos y sociales para el cumplimiento de los fines de la comunidad nacional y tienen la representación de aquéllos...»

El proceso de sindicación se recoge, por otra parte, en el artículo 5.º de la ley, que estatuye al respecto: «1. Los empresarios, técnicos y trabajadores se integrarán, con plenitud de derechos y deberes, en el Sindicato de rama o entidad sindical de idéntica naturaleza que corresponda, según su actividad y lugar

en que se ejerza; 2. En cuanto participan en el trabajo y la producción se integran asimismo los trabajadores autónomos, los artesanos, los socios de cooperativas y de los grupos sindicales de colonización y cuantos resulten equiparados a ellos con arreglo a las leyes.» La integración a que se refiere el artículo anterior viene determinada, según establece el artículo 6.º, tal como sigue: «a) Para los trabajadores y técnicos por cuenta ajena, por su incorporación a la empresa mediante una relación jurídico-laboral; b) Para los trabajadores y técnicos que se hallen en situación legal de desempleo, por su inscripción en el correspondiente registro sindical de colocación; c) Para los empresarios, por el hecho de serlo, cualquiera que fuere la persona física o jurídica titular de la empresa; d) Para los trabajadores y los técnicos autónomos, artesanos y socios de cooperativas, de los grupos sindicales de colonización o equiparados a aquellos, por la actividad profesional que realicen.»

De cuanto antecede y de los principios proclamados en el artículo 4.º de la ley (principios de unidad, generalidad, representatividad, autonomía, asociación, participación y libertad), parece interesante retener que la Organización Sindical, por encima de la complejidad de las instituciones o entidades que comprende, de mayor o menor novedad, permanece fiel a su esencia y objetivos inspirados en la citada Declaración XII del Fuero del Trabajo.

Si ello es así, debemos pensar que el legislador no ha podido omitir la inclusión en la norma de los recursos o fórmulas operativas llamados a conseguir que las finalidades de la ley se alcancen con la mayor plenitud posible, aspecto éste que se vincula directamente con el problema de las relaciones entre la Organización Sindical y las entidades o asociaciones (entre ellas, las Comunidades de Regantes) que de alguna manera parece que rozarán en sus actividades materias u objetivos que la ley reserva expresamente a aquélla.

En este sentido contiene la ley dos preceptos singularmente relevantes, que pasamos a examinar.

### 3.2 EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY

Este precepto dispone: «1. En cumplimiento de lo establecido en el número 9 de la Declaración XIII del Fuero del Trabajo, las actuales Asociaciones Económicas y Profesionales se incorporarán a la Organización Sindical en la forma y plazos que se fijen en las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la presente ley.

2. Lo establecido en el párrafo anterior no será de aplicación a los Colegios y Asociaciones Profesionales, Corporaciones y demás entidades amparados y reconocidos por los Principios VI y VIII de la Ley de 17 de mayo de 1958 y que se hallen incluidos en el apartado I, i), del artículo 2.º de la Ley Constitutiva de las Cortes.»

La lectura del precepto transcrito nos permite constatar la preocupación constante del legislador por el objetivo de la «incorporación» de Asociaciones y entidades en la línea de los principios de la ley y de lo establecido en la Declaración XIII (números 4 y 9) del Fuero del Trabajo. Consecuentemente, la pregunta inmediata que debemos hacernos es si al amparo de este artículo 49 cabe pensar que las Comunidades de Regantes vayan a ser afectadas por el movimiento incorporador una vez más proclamado.

Por de pronto hay que señalar que la ley no fija estrictamente el alcance o contenido de la incorporación, cuando, obviamente, será su extensión, o, lo que es lo mismo, sus limitaciones, la que le otorgue su cabal significado. En este sentido creemos aparece como insuficiente el principio de «autonomía» proclamado en el artículo 4.º Ante el silencio del texto, sucede que la remisión de la regulación de la «forma» de incorporación a la vía reglamentaria, «forma» que, lógicamente, debería identificarse con el procedimiento al efecto, se convierte en la entrega al poder reglamentario del significado de la misma incorporación. Ello supone que nos encontremos de nuevo ante el riesgo de un posible conflicto entre la norma reglamentaria y la reguladora de cada Asociación Profesional o Económica, a la manera de lo que sucedió en la etapa anterior con el Decreto de 17 de julio de 1944. La omisión del legislador resulta así desafortunada.

Al margen de la consideración anterior, y de las dificultades que el texto legal anuncia, no estando incluidas, por otra parte, las Comunidades de Regantes entre las entidades excluidas a su vez por el número 2 del artículo 49 de la aplicación de lo dispuesto en el número 1 del mismo artículo, hay que insistir, ¿debemos considerar a las Comunidades de Regantes como Asociaciones Económicas o Profesionales que tengan que «incorporarse», por tanto, a la Organización Sindical?

Creemos que la respuesta debe ser terminantemente negativa. En primer lugar, porque las comunidades no pueden considerarse como meras asociaciones, toda vez que sus notas sustantivas ponen de manifiesto tanto el carácter normalmente obligado de su constitución como su participación en las que son distintivas de la Administración pública, aspectos ambos que han sido ya destacados. En segundo lugar, porque ni el calificativo de «económicas» ni el de «profesionales» pueden serle de aplicación. La circunstancia de que el objetivo de las comunidades aparezca perfectamente definido y concretado en la administración de las aguas públicas contradice cualquier idea de fomento, representación o defensa frente a terceros de intereses económicos, a salvo los estrictamente patrimoniales de la propia comunidad que no hacen al caso. En la misma línea es evidente que las Comunidades de Regantes no constituyen una Asociación Profesional, pues el uso del agua, o, si se quiere, el riego, no equivale por sí solo al desempeño de una profesión.

Conviene aclarar, en esta línea, que el legislador, sin duda ilustrado por la experiencia de la etapa anterior, parece sensibilizado para apreciar, al menos en principio, la específica situación de las Comunidades de Regantes a las que consagra la disposición adicional 4.<sup>a</sup>,1, circunstancia que obliga a pensar que las comunidades se encuentran fuera del ámbito del artículo 49. Procede, por tanto, entrar en el examen de la citada disposición adicional.

### 3.3 LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 4.<sup>a</sup>,1

En ella se concreta: «Las Comunidades de Regantes y Tribunales de Aguas, reconocidas por la legislación de aguas e incorporadas a la Organización Sindical, en su doble aspecto de agra-

rias, en cuanto se refiere a los comuneros que las componen, y en el industrial, en que actualmente están encuadradas, conservarán para sí cuantas funciones, facultades, derechos y obligaciones determine la citada legislación y de conformidad con lo dispuesto en esta ley bajo la dependencia del Ministerio de Obras Públicas, en cuanto se relaciona con las misiones que éste les tiene encomendadas.

Los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades aludidas no resultarán perjudicados en los derechos derivados de su actual Estatuto jurídico-laboral.»

### 3.3.1 *Ambito del precepto*

Contempladas en la disposición se encuentran, en principio, las Comunidades de Regantes «reconocidas por la legislación de aguas», es decir, aquellas comunidades anteriores a la Ley de Aguas y reconocidas por ella y aquellas otras nacidas con posterioridad a la misma, pero al amparo de sus prescripciones. La alusión a los Tribunales de Aguas refleja el afán omnicompreensivo de la norma, aunque sin duda no sea el término utilizado el adecuado para referirse a las demás entidades que de una u otra forma desarrollan actividades análogas a las de las comunidades.

### 3.3.2 *Las Comunidades de Regantes y el Ministerio de Obras Públicas*

Las comunidades que reúnan los anteriores requisitos mantienen su *status* en relación con el Ministerio de Obras Públicas. Es de destacar como un acierto de la norma la corrección hecha en la redacción del Decreto de 17 de julio de 1944 en el sentido de suprimir la fórmula de «a través de los Sindicatos», fórmula tan sorprendente como inoperante, que ya hemos tenido oportunidad de enjuiciar.

¿Qué significado o valor ofrece, sin embargo, la aclaración del precepto en el sentido de que la «conservación» a que alude se efectuará «de conformidad con lo dispuesto en esta ley»? Parece deba entenderse que la redacción obedece únicamente a un deseo de insistir en que las «funciones, facultades, derechos y

obligaciones» contenidos en la legislación de aguas no resultan afectados por la nueva normativa sindical, aspecto al que se daría especial énfasis mediante el inciso indicado, que vendría a confirmar lo dispuesto en la propia Ley de Aguas. No obstante, es evidente en este caso lo reiterativo del precepto y, por tanto, lo innecesario de la aclaración.

Podría quizá interpretarse también que la conservación de las «funciones, facultades, derechos y obligaciones» aludidos se condiciona, de alguna manera, en cuanto a la matización o ejercicio de los mismos, a lo que dispone la nueva Ley Sindical. Esta interpretación, sin embargo, no parece deba prosperar si consideramos tanto la heterogeneidad de las materias reguladas por la legislación de aguas y la Ley Sindical como la dependencia de las comunidades que se consagra más adelante en una línea ajena a la Organización Sindical.

En todo caso debemos concluir que la fórmula o inciso en nada ayuda a la interpretación del precepto al no presentar una inequívoca significación.

### 3.3.3 *La «incorporación» a la Organización Sindical*

La «incorporación» de las Comunidades de Regantes a la Organización Sindical, en efecto, se produce «en su doble aspecto de agrarias, en cuanto se refiere a los comuneros que las componen, y en el industrial, en que actualmente están encuadradas». Hay que concluir que la ley considera dos aspectos o esferas de actividad en las comunidades, uno como entidades agrarias y otro como industrias.

Desde el punto de vista sustantivo debemos destacar, por de pronto, que la «incorporación» sigue siendo un término de contornos difusos que nada concreta, a mayor abundancia cuando se habla más adelante de «encuadramiento». Por otra parte, si dicha «incorporación» se da en un primer aspecto como «comunidades agrarias» (referido el calificativo al sujeto de la oración) «en cuanto se refiere a los comuneros que las componen», hay necesariamente que denunciar la contradicción en que se está incurriendo, toda vez que quien se incorpora a la Organización Sindical, de acuerdo con la norma, es el comunero regante-agricultor a través del Sindicato específico que le corresponde y no

la Comunidad de Regantes. Esta incorporación individual rompe precisamente la coherencia de la comunidad, que es tanto como decir su unidad, no pudiendo suceder de otra manera, puesto que, a pesar de la expresión de la ley, las Comunidades de Regantes no son, en principio, comunidades agrarias, sino de usuarios que diversifican la utilización del agua en objetivos de producción específicos, que constituyen los elementos que imprimen carácter a efectos de la «incorporación» a la Organización Sindical. Podemos señalar que la norma es realista, y, en este sentido, progresista, al detectar la personalidad productora de cada comunero, pero poco feliz en la fórmula utilizada, que se encuentra en desacuerdo con lo que se quiere significar.

Por otra parte, mantiene la ley la «incorporación» (en realidad el «encuadramiento») a la Organización Sindical de las Comunidades de Regantes en la esfera industrial, consagrándose así la personalidad de aquellas como empresas titulares de relaciones jurídico-laborales. Hay que recordar en este sentido que la adscripción de las comunidades al Sindicato de Agua, Gas y Electricidad habrá de mantenerse a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la ley, que lo enumera como constitutivo del orden de Sindicatos previsto en el artículo 25 de la propia ley.

Tras lo apuntado, podemos señalar que la nueva ley no introduce en principio ninguna alteración sustantiva en las relaciones que tanto los comuneros como las comunidades mantenían con la Organización Sindical. Son precisamente las relaciones «de hecho» las que han estado en el origen de la redacción dada a la norma, progresiva en cuanto las recoge e inoperante en la medida en que la fórmula utilizada al aludir a la «incorporación» oscurece, innecesariamente, los perfiles del precepto.

### 3.3.4 *El Estatuto jurídico-laboral de los trabajadores vinculados a las entidades aludidas y su encuadramiento sindical*

El párrafo segundo de la disposición adicional 4.<sup>a</sup>,1, señala: «Los trabajadores que prestan sus servicios en las entidades aludidas (Comunidades de Regantes y Tribunales de Aguas) no re-

sultarán perjudicados en los derechos derivados de su actual Estatuto jurídico-laboral.»

La afirmación de la norma sólo se explica si del contenido del contexto legal se desprendiera la posibilidad de algún perjuicio para los trabajadores. Ello nos lleva necesariamente a vincular la citada disposición adicional con la ordenanza laboral que les es de aplicación y que fue aprobada por Orden ministerial de 9 de agosto de 1960 («Reglamentación de Trabajo en las industrias de captación, elevación, conducción, purificación y distribución de aguas») (23).

El citado Estatuto jurídico-laboral, aunque de aplicación a las Comunidades de Regantes en el ámbito funcional (art. 1.º del Reglamento), excluye de la misma en el ámbito personal (artículo 2.º) «a aquellos trabajadores que, prestando servicios en las empresas o entidades a que se refiere el último párrafo del artículo anterior (donde se incluyen las comunidades), sólo se dedicaran a labores de limpieza, monda y desbroce de acequias, brazales e hijuelas y aquellos otros que efectúan exclusivamente faenas de riego, quienes se regirán, a todos los efectos, por el respectivo reglamento agrícola (24). La redacción del reglamento denuncia así la realidad de la diversidad de relaciones jurídico-laborales entre la comunidad y el personal de ella dependiente, diversidad que no parece, a la luz de la ley, pueda originar perjuicio alguno de tipo laboral a los trabajadores, pues no puede aceptarse que al amparo de la misma se degrade el régimen de aquellos que no están sometidos a la reglamentación agrícola.

Pero el problema fundamental que se plantea, a la vista de cuanto antecede, no es ya el que se vincula a lo innecesario del precepto, que quizá sea eco de una cierta preocupación por evitar inesperadas interpretaciones, sino el relativo a la procedencia o «justicia» de la diferenciación que, en cuanto al régimen laboral, introduce la reglamentación citada de 1960. En nuestra

---

(23) Esta Ordenanza laboral ha sido derogada por la de 27 de enero de 1972, que entró en vigor el 1 de marzo siguiente. La nueva normativa, sin embargo, sigue excluyendo de su ámbito personal de aplicación a los trabajadores que «sólo se dedican a las labores de limpieza, monda y desbroce de acequias, brazales e hijuelas» (art. 2-c), circunstancia ésta que mantiene la actualidad de las consideraciones que siguen.

(24) La nueva Ordenanza matiza ahora la exclusión de los regadores, restringiéndola a supuestos concretos (art. 2-d).



opinión la regresividad de esta ordenanza laboral es manifiesta en función precisamente, del trato discriminatorio que introduce, dada, inútil insistir sobre ello, la condición menos favorable de los trabajadores del campo. Por otra parte la incongruencia del sistema se hace patente si tenemos presente que tanto las ordenanzas laborales como el encuadramiento sindical se orientan en función de las ramas de actividad o de producción. Así, el artículo 2.º,1 de la Ley Sindical estatuye que «La Organización Sindical Española está integrada por los Sindicatos, constituidos por ramas de actividad...», y, en la misma línea señala el artículo 5.º,1 «Los empresarios, técnicos y trabajadores se integrarán con plenitud de derechos y deberes en el Sindicato de rama o Entidad sindical de idéntica naturaleza que corresponda, según su actividad...». Por su parte el artículo 6.º al regular dicha integración establece que vendrá determinada: «... a) Para los trabajadores y técnicos por cuenta ajena, por su incorporación a la empresa mediante una relación jurídico-laboral...».

Por todo ello si el principio informante y ordenador a efectos laborales y de sindicación es el de la «actividad», es obvio que deberá dar su juego a nivel unidad de producción o empresa cuando ésta exista y no a nivel productor. Queremos significar que los conocimientos y técnicas del trabajador pueden ser susceptibles de aplicación o utilización en distintas ramas de actividad, pero sucede, y ello es lógico, que dicha utilización se retribuye distintamente según la «rama de actividad» de que se trate. La observación, aunque elemental, no deja de ser trascendente toda vez que este criterio fundamental se rompe en la reglamentación que se comenta, originando además problemas de afiliación sindical.

Hay que postular así, en contra de la norma escrita, que los trabajadores al servicio de las Comunidades de Regantes dedicados a «labores de limpieza, monda y desbroce de acequias, brazales e hijuelas, o los que efectúan faenas de riego», deben beneficiarse de la Reglamentación General de 9 de agosto de 1960, o de las disposiciones que la actualicen, y ello con independencia de sus tareas específicas. Creemos que, asimiladas las comunidades de regantes a las empresas dedicadas a actividades de «captación, elevación, conducción, purificación y dis-

tribución de agua», en los términos del artículo 1.º del Reglamento, dichas comunidades se insertan como empresas en una concreta rama de actividad que debe conformar todas las relaciones laborales y sindicales, sin perjuicio de la oportuna clasificación del personal dentro de la propia Reglamentación de acuerdo con las funciones que realice. Estaríamos así dentro de un régimen general y coherente, pues es un hecho que el personal técnico, administrativo, obrero o subalterno con conocimientos similares y funciones intercambiables en sus respectivos niveles goza sin embargo de Estatutos laborales concretos y distintos, según la rama de actividad a que pertenece la empresa en que presta sus servicios.

Consecuentemente, razones de política social y de elemental sistemática dentro de nuestro ordenamiento aconsejan actualizar la Ordenanza de 1960 en el sentido señalado, actualización que clarificaría a su vez el encuadramiento sindical del personal unido a las Comunidades de Regantes por una relación jurídico-laboral.

#### 3.4 SEGUNDAS CONCLUSIONES

Como síntesis de las consideraciones anteriores podemos destacar esencialmente cuanto sigue:

1.º El planteamiento de la nueva Ley Sindical, por lo que respecta a las relaciones Organización Sindical-Comunidades de Regantes, se presenta, en principio, sensiblemente concordante en su aspecto formal con el ordenamiento que la ley viene a sustituir. Ello se manifiesta en el mantenimiento del principio «incorporador» llamado a informar, por una parte, las relaciones de la Organización Sindical con las Asociaciones Económicas y Profesionales (art. 49 de la ley) y declarado vigente, por otra, en lo que concierne a las relaciones de dicha organización con las Comunidades de Regantes (disposición adicional 4.ª,1).

2.º No obstante lo anterior, la ley, en un encomiable esfuerzo de aproximación a la realidad, silencia tanto la alusión a que la incorporación de las comunidades debe efectuarse a través de las Hermandades Sindicales, como que su dependencia

del Ministerio de Obras Públicas ha de tener lugar «a través de los Sindicatos».

3.º La incongruencia de la «incorporación» que se postula y el vacío del mismo vocablo aparecen sin embargo denunciados por la propia redacción de la norma. Así:

- al confundirse la personalidad de la comunidad con la de los comuneros, pues son éstos, al margen la precisión del vocablo, los «incorporados» como productores; y
- al utilizarse el concepto de «encuadramiento» (encuadradas) con voz similar a la de «incorporación» cuando se alude al aspecto industrial de las comunidades.

4.º Como observaciones complementarias al texto de la ley pueden formularse asimismo las que a continuación se indican:

- el silencio de los preceptos estudiados en relación con la posible representación de las Comunidades de Regantes en otras entidades u organismos sindicales.
- la parquedad, no justificada, de la ley en la enumeración de las Entidades de riego, sin que, por otra parte, contenga ninguna fórmula claramente omnicomprendiva.
- lo innecesario, en principio, de la inclusión del párrafo segundo de la disposición adicional 4.ª,1 relativo al «Estatuto laboral» de los trabajadores que prestan sus servicios en dichas Entidades, «Estatuto», por otra parte, que exige una puesta al día para superar tratamientos discriminatorios y que, tal como recomendó el II Congreso de Comunidades de Regantes, sería conveniente fuera específico precisamente para las comunidades.

#### **4. El futuro de las relaciones entre la Organización Sindical y las Comunidades de Regantes**

##### **4.1 INTEGRACIÓN, INCORPORACIÓN Y ENCUADRAMIENTO**

Por las razones anteriormente apuntadas (véase 2.2) hay que insistir sobre la violencia sustantiva que supone la incorporación de las Comunidades de Regantes a la Organización Sindi-

cal y, por tanto, la inviabilidad de dicha incorporación en la práctica, a menos de transformar o desvirtuar la esencia de una institución secular. Ello supone, lógicamente, que la declaración de incorporación ha de quedar en mera yuxtaposición de órganos o entidades, condenada fatalmente a permanecer en ficción formal, cuando no traducirse, como se ha indicado, en violencia sustantiva que entorpecerá necesariamente el normal funcionamiento de dichos órganos o entidades.

Creemos, sin embargo, que la nueva Ley Sindical, al margen de la precisión de su terminología, sólo se refiere al «encuadramiento» de las Comunidades de Regantes, como «industrias», en la Organización Sindical y a la «incorporación o afiliación a la misma de los comuneros.

El texto legal de 17 de febrero de 1971 no emplea en los preceptos comentados el vocablo «integración». No habrá así integración en la Organización Sindical de las Asociaciones Profesionales o Económicas o de las Entidades de riego. Es claro que el legislador ha estado acertado al no utilizar un concepto que por definición supone una fusión que debe culminar con la absorción del órgano o entidad integrados en detrimento de su personalidad o primeras características. Ello iría contra el principio de autonomía proclamado en la ley. Sin embargo, encontramos en los artículos comentados la utilización de los participios «incorporadas» y «encuadradas» sin excesiva pulcritud.

Estimamos en este sentido que la «incorporación» presupone una real, objetiva afinidad de funciones entre la entidad a incorporar y la organización que se la incorpora, circunstancia que permitirá la constitución, sin violencias, de un todo homogéneo, aunque más complejo. La «incorporación» en su aspecto dinámico sería un proceso natural unificador y, por tanto, simplificador, que se produciría sin estridencias como consecuencia del mayor ámbito de acción, empuje, vitalidad o perfección del órgano activo o «incorporador», pero que, en rigor, no debe afectar al citado principio de autonomía consagrado en la Ley. Donde no se dé la afinidad de funciones la «incorporación» se convierte en intrusión.

Ciertamente al hablar de «encuadramiento» el acento en el correspondiente proceso se sitúa no en el terreno de la afinidad

de funciones, sino en el de la identidad del objetivo motivador de la decisión de encuadrar. Así el encuadramiento sólo se presenta como una resolución calificadora emitida sobre la entidad afectada que, por algún concepto, se convierte desde el punto de vista de la Organización que la recibe en una pieza más cuya clasificación interesa. En este supuesto no hay «incorporación», pues la entidad afectada no accede o se inserta como órgano más simple, pero en funciones, en una organización superior que le dará su máxima potenciación funcional, sino que el paso, en nuestro supuesto, de dichas entidades a la Organización Sindical implicaría la accesión a un estado distinto al primitivo donde se desplegará una inédita actividad, lo que es tanto como decir que se adquiere precisamente ese *status* sindical nuevo que, en rigor, nada tiene que ver con la genuina razón de ser de la entidad encuadrada.

Todo ello nos debe llevar a concluir que, con base en una interpretación progresiva de la nueva Ley Sindical y realista por lo que respecta a los supuestos de hecho, cabrá hablar de «encuadramiento» en la Organización Sindical de las Comunidades de Regantes (como «empleadores»), pero no de su incorporación a la misma, aspecto éste de singular trascendencia cara al desarrollo reglamentario del referido texto legal (25).

#### 4.2 LAS COMUNIDADES DE REGANTES COMO ENTIDADES DE COLABORACIÓN Y PROMOCIÓN

Quizá haya llegado el momento de que las Comunidades de Regantes, cuya esfera de actividad limitada ha sido reiteradamente puesta de manifiesto, trasciendan su propio y sustantivo quehacer para proyectarse hacia objetivos de mayor alcance o envergadura. Es evidente que tal proyección está inédita por-

(25) La importante sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1972, que declara legalmente constituida la Federación Nacional de Comunidades de Regantes, parece confirmar la tesis mantenida en este trabajo. Dice tan importante sentencia: «... la configuración de las Comunidades de Regantes está al margen de la organización corporativa o profesional y entidades o corporaciones asociativas, ya que se ordenan a la gestión de una finalidad de interés público, como el aprovechamiento de aguas, y alejada de todo ámbito sindical, tal como en realidad quedan plasmadas en la Ley de Aguas, ajena a toda representación profesional o económica de los interesados como participes en una rama de la producción, ya que la incorporación individual nace de la titularidad *ad rem*. y la Comunidad se concibe más como una comunidad de cosas que como una comunidad personal...».

que conviene no olvidar que las actuales organizaciones supra-comunitarias, como son los «sindicatos centrales» (art. 241 de la Ley de Aguas en relación con la Real Orden de 25 de junio de 1884) o las «comunidades generales» se incluyen, por su propia esencia también, entre los órganos o entidades con la misión de conseguir la óptima administración de las aguas públicas, y ello desde luego a un nivel superior de coordinación (26).

La proyección así de las comunidades hacia nuevos objetivos económicos y sociales (colaboración en la política de distribución de nuevos recursos, en la ordenación y ampliación de los regadíos, en la ordenación del territorio, en la promoción «técnica» y humana del regante y en tantos otros aspectos) son metas que lógicamente escapan hoy a su cometido. Por ello y porque los esfuerzos en las citadas materias reciben su cabal rendimiento en la esfera de la colaboración, creemos que el futuro de las Comunidades de Regantes apunta precisamente hacia las Asociaciones de Comunidades como entidades a configurar y cuya sugestivo cometido puede ser, en las líneas esbozadas, tan amplio como imaginarse pueda. Estas Asociaciones deberían nacer en cualquier nivel o ámbito geográfico allí donde la eficacia de la futura acción lo aconseje. Los nuevos objetivos, no inmediatamente vinculados a la administración de concretos caudales de agua, deben constituir el denominador común que aproxime las Comunidades de Regantes, pero a través de sus asociaciones, a la Organización Sindical. Pero todo ello es tema que escapa a los límites del presente trabajo.

La ponderación de los elementos que pueden llevar a la asociación de las Comunidades de Regantes es cuestión que por respeto a su autonomía a ellas compete. La regulación, por otra parte, de dichas posibles asociaciones en nuestro ordenamiento jurídico, precisamente por lo específico de su naturaleza—que es tanto decir de su origen—y porque la Ley Sindical no ha enfocado con rigor la problemática en la materia de la «comunidad», es tema a abordar inexcusablemente por nuestra futura Ley de Aguas.

---

(26) El Sindicato central se califica de «representante genuino de los intereses comunes de la Colectividad de Comunidades de Regantes» (Real Orden de 25 de junio de 1884, ap. A). Las atribuciones del Sindicato central se recogen en el apartado E) de la misma disposición.