

14 de enero de 1965.

COMUNIDADES DE REGANTES DE LA VEGA BAJA DEL SEGURA

- Ordenación de los riegos del río Segura.
- Aplicación de la Ley de Aguas como preceptos complementarios.
- Concesiones administrativas de aguas para riegos.
- Concesiones de «ampliación».
- Establecimientos de reservas de volúmenes de agua.
- Impugnación de las concesiones administrativas de ampliación de regadíos si lesionan derechos anteriores y preferentes.
- Respeto de los derechos adquiridos como fundamento esencial en la Ley especial de Aguas.
- Ampliación de caudales y ampliación de superficies.
- Información pública como requisito previo.
- Impugnación mediante la «oposición» formulada en el trámite del expediente.
- Responsabilidad patrimonial del Estado.
- Sustanciación de la solicitud de indemnización.
- Necesidad de que el daño que se pretende resarcir sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.
- Requisito del concurso de culpa o negligencia grave.

DICTAMEN

EMITIDO A INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES DE REGANTES DE LA VEGA BAJA DEL RIO SEGURO EN RELACION CON EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES ADMINISTRATIVAS DE AMPLIACION DE REGADIOS

ANTECEDENTES

Los regadíos de la cuenca del río Segura -comprendiendo en esta denominación, según se desprende del párrafo primero del preámbulo del Decreto de Obras Públicas de 25 de abril de 1953, todas las pertenecientes a la Confederación Hidrográfica del Segura-, tienen unos preceptos especialísimos y concretos para su régimen: la ordenación dispuesta en el Decreto de 25 de abril de 1953 y Orden Ministerial de Obras Públicas de la misma fecha.

Reglamentación elevada al rango de ley por el artículo 1.º de la Jefatura del Estado de 12 de mayo de 1956 - votada en Cortes- que la declara de «inexcusable aplicación».

Principio general y básico, al que se condiciona toda la Ordenación, es el de «respeto a los derechos tradicionales y de preferencia en sus necesidades de agua» (artículo 1.º de la Ley de la Jefatura del Estado de 12 de mayo de 1956, y párrafos tercero y cuarto del preámbulo y artículos 2.º, *a*), del Decreto de 25 de abril de 1953 y apartado 6.º, *e*), 8.º y 9.º de la Orden Ministerial de Obras Públicas de 25 de abril de 1953); cuyo rigor es tal que en los años extraordinarios de escasez de agua embalsada llega a atribuir exclusivamente el aprovechamiento de los embalses a los regadíos calificados en el epígrafe de tradicionales (apartado 9.º de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1953).

Entendiéndose por regadíos tradicionales en la Cuenca del Segura, a efectos de la Ordenación, los previstos en el año 1933 (artículo 2.º, apartado *a*), del Decreto de 25 de abril de 1953, y apartado 8.º de la Orden Ministerial de la misma fecha), en aplicación de la institución de la prescripción adquisitiva del aprovechamiento de aguas públicas de los artículos 149 de la Ley de Aguas y 409, número 2, del Código civil de aquéllos de hecho existentes en la cuenca en la fecha de promulgación de la Ordenación.

Además del anterior principio general de Ordenación está dictada en fundación de dos supuestos:

a) El caudal medio embalsable en los pantanos de la cuenca ya en explotación actualmente (apartados 2.º, 4.º Y 5.º de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1953).

b) Las superficies de los regadíos entonces existentes que utilizaban las aguas del Segura, y las de los de ampliación previstas para los excedentes de las dotaciones de los regadíos tradicionales (apartados 2.º, 3.º, 4.º Y 5.º de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1953). Debiéndose hacer notar que, a más de los caudales destinados a

ampliación de la extensión de los regadíos en la cuenca, se destinan con último grado de preferencia volúmenes a los riegos del valle del río Mula, zona cerealista de Cartagena y campos de Cartagena (apartados, 5.º y 9.º de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1953).

De ambos supuestos -el primero de los cuales permanece inalterable, por cuanto no se han construido nuevos embalses en cabecera de los regadíos se llega a una distribución concreta y exhaustiva en el apartado 5.º de la Orden Ministerial tantas veces citada, en la que atribuye a cada una de las tres zonas - Alta, Media y Baja- determinadas superficies para ampliación.

Zona Alta. Regadíos tradicionales, 6.500 hectáreas. Regadíos de trance de legalización, 5.000 hectáreas. Nuevos regadíos, 4.500 hectáreas. Total, 16.000 hectáreas. Volúmenes máximos que corresponden: 113 millones de metros cúbicos.

Zona Media. Regadíos tradicionales, 12.200 hectáreas. Regadíos en trance de legalización, 1.300 hectáreas. Nuevos regadíos, 4.500 hectáreas. Totales, 18.000 hectáreas. Volúmenes máximos que corresponden: 148 millones de metros cúbicos.

Zona Baja. Regadíos tradicionales, 19.500 hectáreas. Regadíos en trance de legalización, 2.000 hectáreas. Nuevos regadíos, 3.500 hectáreas. Totales, 25.000 hectáreas. Volúmenes máximos que corresponden: 206 millones de metros cúbicos.

Y es precepto de la Ordenación -apartado 7.º de la Orden Ministerial que a cada zona, Alta, Media y Baja del Segura, las concesiones de ampliación no puedan superar «los límites totales de superficies indicados en el apartado 5.º».

Abertura de pozos en la Vega Alta del río Segura. A punto de terminar las obras de los pantanos del Cenajo y Camarillas, y antes de empezar su explotación, en la zona Vega Alta del río Segura, por particulares o sociedades anónimas se procede a la apertura de pozos en las proximidades del río o cauces por los que discurren aguas públicas procurando salvar la distancia ática de cien metros exigida en el artículo 24 de la Ley de Aguas, aunque en ocasiones ni esta mínima formalidad se guarda; alumbrando caudales que, mediante potentes instalaciones, se elevan a parajes de cota superior en los que se han explanado grandes extensiones de terreno.

Llegados tales hechos a conocimiento de las Comunidades de Regantes de la Vega Baja del Segura y zona adyacente de riegos de Levante, ante las graves consecuencias que para sus regadíos significa el que por captaciones subterráneas se distraigan aguas del Segura y se altere la situación de distribución de caudales y superficies prevista en la Ordenación, se acordó se pusiera en conocimiento del Gobierno de la Nación.

Lo que dio origen a la Orden Ministerial de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1959 acordada en Consejo de Ministros, fundada en los principios de la Ordenación de 25 de abril de 1953; Y en cumplimiento de aquella Ordenación, que obliga a tomar las medidas necesarias «para impedir una acción individual anticipada que pretenda crear una riqueza nueva, *poniendo en peligro la muy importante existente en las huertas del Segura* (motivación de la Orden), el Consejo de Ministros, en su reunión de 24 de julio de 1959, resolvió:

1.º Recordar a los Servicios dependientes de la Dirección General de Obras Hidráulicas que las obras a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Aguas, que distraigan o aparten de su corriente natural o amenacen peligro de distraer o mermar aguas públicas o privadas destinadas a un servicio público, o aguas públicas asignadas a un aprovechamiento privado preexistente con derechos legítimamente adquiridos, deben ser suspendidos o paralizados los alumbramientos correspondientes por resolución del Jefe del Servicio, previa audiencia de los interesados y reconocimiento pericial, en virtud de las atribuciones que confiere al Ministerio de Obras Públicas el Reglamento de Policía de Aguas y sus cauces, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958 en relación con el artículo 226 de la Ley de Aguas.

2.º Ordenar a la Confederación Hidrográfica del Segura que en las zonas de su cuenta que estime preciso proceda al levantamiento del plano que defina el manto subálveo, recabando la intervención de los técnicos que designan al efecto el Instituto Geológico y Minero y la Asesoría Geológica del Ministerio de Obras Públicas, elevándolo a la Presidencia del Gobierno para su aprobación administrativa, previo informe de los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura.

Toda clase de labores para el alumbramiento o aprovechamiento de aguas en la zona delimitada en dicho plano precisará la correspondiente autorización del Ministerio de Obras Públicas, que señalará, cuando proceda, las condiciones de aislamiento de las aguas subálveas.

Orden Ministerial cuya jurisdicción está confirmada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia de 7 de julio de 1961 dictada en recurso contencioso-administrativo interpuesto contra ella por la Hermandad de Labradores de Cieza, y en el que las Comunidades de Regantes de la Vega Baja fueron coadyuvantes de la Administración.

Para cumplimiento de la anterior Orden Ministerial, la Administración ha desenvuelto una doble actividad:

A) La tramitación de expedientes sobre los pozos abiertos, que en la actualidad sobrepasan de ciento, y en relación con los cuales, a principios de 1960 (cuando sólo eran unos ochenta) la superficie explanada y en parte puesta en riego con las aguas alumbradas y en parte preparada oscilaba sobre las 1.800 hectáreas.

El resultado de tales expedientes, según dictamen de los técnicos de la Administración, es el de que (con muy contadas excepciones), las instalaciones captan aguas del río Segura o de cauces que a él afluyen o derivan a través de su manto subálveo; por lo que procede su paralización.

Así consta en las resoluciones de la Comisaría de Aguas de la Cuenca y en las ya dictadas por la Dirección General de Obras Hidráulicas, pendientes la resolución del recurso contencioso-administrativo contra ellas interpuesto por los propietarios de los pozos afectados, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en cuyos recursos las Comunidades de Regantes de la Vega Baja del Segura son coadyuvantes de la Administración.

De donde resultan tres consecuencias:

1.^a La superficie total prevista en la Ordenación, como base de distribución de caudales, está fundamentalmente alterada y desbordada.

2.^a En la Vega Alta se está produciendo y proseguirá una ampliación superficial de regadíos -con aguas procedentes del Segura- que excede con mucho de los límites para ella señalados en el apartado 5.º y que han de guardarse según el apartado 7.º, ambos de la Orden Ministerial de 25 de abril de 1953.

3.^a Que falla, por haberse alterado el supuesto *superficie*, si al aumentar el número de embalses, la distribución de caudales prevista, para el otorgamiento de concesiones de ampliación para creación de nuevos regadíos. Con el innegable perjuicio para la Vega Baja, que no sólo ve desaparecer su derecho de ampliación, sino, lo que es más importante, en peligro las dotaciones de los regadíos tradicionales que la Ordenación manda salvaguardar.

B) El levantamiento del plano del manto subálveo según los trámites del apartado 2.º de la Orden de 31 de julio de 1959. Plano aprobado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 3 de mayo de 1962 en el que resultan comprendidos, dentro de su límite, la casi totalidad de los pozos excavados para alumbramiento de aguas para riego. Orden Ministerial contra la que interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, y en el que también las Comunidades de Regantes de la Vega Baja son coadyuvantes de la Administración.

*PUESTA EN MARCHA DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS
PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES
ADMINISTRATIVAS DE AGUAS PUBLICAS
EN LA CUENCA DEL SEGURA PARA
AMPLIACION DE REGADIOS*

La Administración, que por sus propios actos conoce la alteración de los supuestos en que descansa la Ordenación, ha puesto en tramitación -a pesar de la petición que en escrito de 26 de junio de 1964 elevaron las Comunidades de Regantes de la Vega Baja del Segura al Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas-, los expedientes para la concesión administrativa de aguas públicas para la ampliación de regadíos prevista en la Orden Ministerial. Sin empezar a resolver definitivamente el problema creado por la apertura de los pozos en la Vega Alta para así poder conocer, con exactitud y sin error, las superficies a regar con los caudales disponibles sin alterar y respetando la Ordenación de 1953.

CONSULTA

Se plantean las siguientes cuestiones:

1.^a Si las alteraciones de superficies y su repercusión en la distribución de caudales prevista en la Ordenación, es motivo fundado para impugnar la tramitación y otorgamiento de concesiones administrativas de ampliación de regadíos.

2.^a Si existe procedimiento legal para interrumpir e impedir la tramitación de tales expedientes y el otorgamiento de las concesiones de ampliación, hasta tanto no esté resuelto definitivamente el problema llamado de «los pozos de la Vega Alta».

3.^a En su defecto, si pueden ser impugnadas, y por qué medio, las concesiones administrativas que se otorguen para ampliaciones antes de la resolución definitiva del problema de los pozos.

4.^a Si las impugnaciones pueden hacerse en conjunto o si deberán realizarse en cada uno de los casos.

5.^a Consecuencias que pudieran derivarse del otorgamiento por la Administración de las concesiones de ampliación y su puesta en marcha, si resultara -definitivamente- que los pozos de la Vega Alta captan aguas procedentes del río Segura en perjuicio de los derechos reconocidos por la Ordenación a la Vega Baja del Segura.

DITAMEN

I.-SIGNIFICADO Y ENCUADRAMIENTO LEGAL DE LA ORDENACION DE RIEGOS DEL RIO SEGURA

El Decreto de 25 de abril de 1953, la Orden Ministerial de la misma fecha, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 31 de julio de 1959 (acordada en Consejo de Ministros) y la Orden de aprobación del plano del manto subálveo del río Segura, de 3 de mayo de 1962, constituyen un completo Ordenamiento para la racional explotación de los caudales regulados de la cuenca del Segura. Si en cualquier momento hubiera cabido alguna duda sobre su perfecta y acabada legalidad -lo cual entraría en el campo de los escrúpulos, dada la fecundidad de los principios generales insitos en la Ley de 13 de junio de 1879- , el artículo 1.º de la Ley de 12 de mayo de 1956 disiparía tales cavilaciones, ya que confiere la más alta investidura en la jerarquía de las fuentes, a la reglamentación establecida por el Decreto primeramente citado, de 25 de abril de 1953.

La Ordenación de los riegos del río Segura, así integrada y completada con las disposiciones generales de nuestra sabia legislación de Aguas persigue estos objetivos: la racional utilización de los embalses reguladores, el aprovechamiento hasta el máximo de caudales, el respeto y preferencia de las dotaciones afectas a los regadíos tradicionales, y la *posible ampliación* de estos regadíos, mejor dicho, de sus zonas mediante concesiones para terrenos contiguos a ellas.

Se estatuye un orden escalonado de dotaciones, en el cual naturalmente las correspondientes a las concesiones nuevas o de ampliación han de quedar rigurosamente supeditadas al respeto y preferencia de los regadíos tradicionales. Y se monta el sistema sobre unos *cálculos de caudales* modulados en los embalses reguladores, que, por ser «cálculos» referidos a un momento determinado, operan como supuestos *de facto* de la Ordenación, válidos en tanto no se altere su realidad.

Como medios para lograr los objetivos perseguidos en la Ordenación, entran en juego dos instituciones jurídico-administrativas cuya presencia en el Derecho español data de pocos años, pero no carentes de doctrina legal: la *reserva demanial* y la *planificación*.

Mediante la *reserva demanial*, ciertos sectores de la riqueza pública, ubicados en comarcas que se acotan, quedan excluidos - temporal o perpetuamente- del acceso a la libre iniciativa privada, y son destinados a la explotación (o a la opción y preferencia de explotación) por entes públicos o por particulares determinados (generalmente por razones geográficas). Tal ocurre con yacimientos mineros. Y ha venido aconteciendo también con aprovechamientos de *aguas públicas*.

El artículo 7.º del Real Decreto-Ley núm. 33, de 7 de enero de 1927, preveía que, por disposición del Ministerio de Fomento y previos los estudios necesarios, podría *reservarse* en todo tiempo para servicios del Estado determinados tramos de corrientes públicas o la totalidad de alguna de ellas. Se alude a esta institución en el artículo 6.º del Decreto de 20 de noviembre de 1944 (modificado por el de 10 de enero de 1947). Y en la misma se encuadran diversas reservas, luego concesiones de aprovechamientos, otorgadas al Instituto Nacional de Industria o a las Empresas Nacionales de él dependientes.

Son también dignas de nota la reserva de determinados volúmenes de agua para pequeños regadíos, a que se refiere el Decreto 2.021 de 8 de agosto de 1962; Y la asignación de caudales con carácter transitorio, a instancia del Ministerio de Agricultura, para realizar Proyectos de Ordenación de la propiedad y mejoras de zonas determinadas, Decreto 2.186, de 10 de agosto de 1963.

Del instituto de la planificación es ocioso hacer referencias legales o mostrar ejemplos y casos. El Plan de Desarrollo, a pesar de su carácter meramente indicativo para el sector privado, ha venido a generalizar, en cuanto al sector público, unos principios de ordenación de obras y servicios y de actividades económicas que ya, con respecto a las funciones de algunos Departamentos ministeriales, habían sido aplicados con anterioridad: Obras hidráulicas, Colonización, Urbanismo, Viviendas, etc.

No están suficientemente estudiados los efectos de la planificación en el orden jurídico. Pero aunque no quepa sostener que la mera aprobación de planes origine derechos subjetivos perfectos, es evidente que la Administración al prestarles esa aprobación (respaldada en ocasiones por el Poder legislativo) se autolimita mediante una disposición de obligatorio cumplimiento para ella. El artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración preceptúa que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar o establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas tengan grado igual o superior a éstas.

II.-EL PROBLEMA DE LOS POZOS DE LA VEGA ALTA Y LA ORDENACION DE RIEGOS DEL RIO SEGURA

En la Orden de 25 de abril de 1953 se establecieron unas *reservas de caudales regulados a favor de los regadíos tradicionales de la cuenca del Segura*, y lo que podríamos llamar una sub-reserva o reserva subsidiaria de volúmenes a distribuir entre los nuevos regadíos de cada una de las tres Zonas Alta, Media y Baja. Estas asignaciones de caudales se fundaban en un cálculo de disponibilidades con carácter aproximativo, pero exhaustivo, es decir, supuesto que las aportaciones hídricas a los embalses y a las corrientes superficiales no experimentasen distracciones o menoscabos en los volúmenes calculados.

Las captaciones de aguas aparentemente subterráneas, pero en rigor procedentes del manto subálveo del río, que se han pretendido legalizar con invocación de los artículos 23 y 24 de la Ley de 13 de junio de 1879, han alterado fundamentalmente los supuestos técnicos en que se apoyaban las reservas distribuidas por el artículo 5.º de la Orden Ministerial citada. En tales circunstancias, la situación de hecho creada por la apertura de pozos en la Vega Alta no puede menos de originar una intranquilidad en los regadíos tradicionales de la cuenca, hasta tanto que por resoluciones firmes con eficacia de cosa juzgada se declare la ilicitud de aquellas captaciones.

Es incuestionable que si los regadíos tradicionales de la Zona Baja tienen reconocida una dotación preferente (en con junción con los regadíos tradicionales de las otras dos Zonas), sobre la instalación de nuevos regadíos, según se dispone en el apartado e) del artículo 6.º de la Orden citada, esa asignación de caudales corre grave riesgo de ser fallida si dejan de mantenerse las cifras básicas que permitían esa ordenación.

Por ello puede afirmarse que el problema de los pozos de la Vega Alta implica una alteración, en menos, de los volúmenes calculados.

III.-EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PARA AMPLIACION DE REGADIOS

Si antes de que se conozca la realidad de los caudales disponibles - lo que no se sabrá hasta que esté definitivamente resuelto el problema de los pozos se otorgan concesiones de ampliación de regadíos, se originará un aumento de superficies regables que pondrán en trance de desequilibrio los coeficientes de distribución de un total de caudales posiblemente mermado. Si las captaciones de los pozos del manto subálveo no son anuladas, la disminución del agua regulada coincidiendo con el aumento de superficies regadas, convertirá en ilusorias las preferencias estatuidas en la Ordenación.

Ciertamente que el apartado 7.º de la Orden de 25 de abril de 1953, al referirse a las concesiones de ampliación de los regadíos tradicionales y legalizados, prevé que en el condicionado de las concesiones se impondrán las complementarias señaladas en el apartado 6.º. Entre ellas figura la de que el concesionario vendrá obligado a la suspensión del aprovechamiento en aquellas épocas de extraordinaria sequía y en tanto

no queden satisfechas las necesidades de los regadíos que le preceden en orden de preferencia.

Pero esta norma, sólo aplicable a aquellas épocas, ha dejado sin salvaguardar las preferencias para el caso de que la escasez de agua no responda al evento de extraordinaria sequía; como ocurriría en el supuesto de disminución de caudales disponibles si prevalecen las distracciones de aguas mediante pozos.

Alterados, pues, los supuestos de aplicación de aquellas normas de distribución, hay motivo fundado para impugnar la tramitación y otorgamiento de concesiones administrativas de ampliación de regadíos. Con ellas se lesionan, o se amenaza lesionar, los derechos de preferencia establecidos a favor de los regadíos tradicionales, por las propias disposiciones en que se pretenden amparar las nuevas peticiones.

Hay una prioridad reconocida en aquellas disposiciones de Ordenación de los riegos de la cuenca, que no es sino la aplicación de lo preceptuado en el artículo 190 de la Ley de Aguas: «Cuando existan aprovechamientos en uso de un derecho reconocido y valedero, solamente cabrá nueva concesión en el caso de que del aforo de las aguas en años ordinarios resultare sobrante el caudal que se solicite, después de cubiertos los aprovechamientos existentes. Hecho el aforo, se tendrá en cuenta para determinar el agua necesaria la época propia de los riegos, según terrenos, cultivos y extensión regable. En años de escasez no podrán tomar el agua los nuevos concesionarios mientras no estén cubiertas todas las necesidades de los usuarios antiguos.»

En resumen, la tramitación y otorgamiento de concesiones ampliatorias implica una clara infracción del ordenamiento jurídico; tanto del ordenamiento general de Aguas como del Derecho especial dictado para la cuenca del Segura.

IV.-PROCEDIMIENTO LEGAL PARA INTERRUPTO E IMPEDIR LA TRAMITACION DE LOS EXPEDIENTES Y EL OTORGAMIENTO DE LAS CONCESIONES DE AMPLIACION

La posibilidad de ampliar los regadíos tradicionales sin aumentar las dotaciones reconocidas para las respectivas zonas, en la inscripción del aprovechamiento colectivo (en el Registro de Aguas públicas), está prevista en el Decreto de 30 de diciembre de 1941, en cuyo interesante preámbulo se razona así la finalidad de la disposición:

Las ventajas y facilidades que los adelantos de la mecánica y de la electricidad producen en orden a la elevación de aguas ha originado que muchas tierras que, por no poderse regar de pie no se han regado nunca, ahora se ponen en explotación con potentes instalaciones elevadoras de agua que absorben enormes volúmenes de líquido, con visible perjuicio de los regantes de aguas abajo que tienen derechos adquiridos por títulos legítimos.

Siendo el fundamento esencial y básico de la Ley de Aguas el respeto de los derechos adquiridos, la Administración, atenta a esta norma de ineludible cumplimiento, debe salir al paso de aquellos abusos con que se pretende incrementar aprovechamientos antiguos, algunos de ellos de tiempo inmemorial con sagrados por pragmáticas y

disposiciones reales que, si dan y mantienen el derecho que en ellas se otorga, es evidente que es tan sólo para las tierras para que se concedió, pero no puede amparar a aquellas otras que se pretenden regar de nuevo como incluidas en los antiguos derechos, porque los medios que se utilizan para las elevaciones no eran conocidos en la época de donde arrancan los derechos ni aun siquiera cuando se publicó la vigente Ley de Aguas.

Por tanto, se hace preciso establecer normas que regulen los derechos de todos y pongan coto a tales actuaciones, que, por ser contrarias a la Ley y causar manifiesto perjuicio a los intereses de aguas abajo, hay que impedir.»

En ese Decreto se da por supuesto que lo que se otorga no es una ampliación de *caudales*, sino una ampliación de *superficie* regable con el mismo aprovechamiento, sin alterar su dotación, la cual [artículo 2.º, d) del Decreto] debe estar completada, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley de Aguas, o ha de practicarse de acuerdo con esta disposición. Es decir, es preciso que haya caudales sobrantes, después de cubiertas las necesidades preferentes de los usuarios antiguos.

El procedimiento que se señala en el citado Decreto, para obtener autorización de ampliación de zonas regables, consiste sustancialmente en la aprobación de la Junta general extraordinaria de la Comunidad o entidad usufructuaria del derecho primitivo, notificación directa a los aprovechamientos de aguas abajo que pueden ser afectados, anuncio de la petición en el *Boletín Oficial de la Provincia* y resolución del Ingeniero Jefe de Aguas de la Cuenca (hoy Comisario), con recurso ante el Ministerio de Obras Públicas.

Las concesiones de ampliación, no de zonas (superficies), sino de dotaciones de agua, constituirían nuevas concesiones de *aprovechamientos*, y habrían de tramitarse -de no aplicarse el Derecho singular de la cuenca del Segura conforme a lo prevenido en el Real Decreto-Ley número 33 de 7 de enero de 1927, que es la norma general de tramitación de concesiones administrativas de aprovechamientos de aguas públicas.

Sin embargo, en el apartado 7.0 de la Orden de 25 de abril de 1953, expresamente se cita el Decreto de 30 de diciembre de 1941, como disposición al amparo de la cual las Comunidades de Regantes, Sindicatos de Riego o Heredamientos solicitarán las ampliaciones de sus zonas de regadío, que serán otorgadas dentro de los límites totales de superficie indicados en el apartado 5.º. De aquí se deduce que, en la cuenca del Segura, se ha habilitado un mismo procedimiento para obtener la ampliación de las zonas regables y la ampliación o aumento de las dotaciones de cada una.

Ya se aplique el procedimiento del Real Decreto-Ley de 7 de enero de 1927, ya el más sumario del Decreto de 30 de diciembre de 1941, los regadíos tradicionales han de tener conocimiento de que se sustancia una petición de ampliación, puesto que, tanto en un caso como en otro, debe anunciarse información pública y si otros usuarios se consideran agraviados o lesionados en sus derechos pueden impugnar la validez del procedimiento o la resolución final que otorgue la concesión.

Ahora bien, dado el procedimiento especial aplicable, y habida cuenta de la impugnación habría de fundarse en motivos de Derecho material -no de Derecho formal - , no parece que pudiera reclamarse contra la admisión a trámite de peticiones, con eficacia para lograr la *suspensión* de la tramitación de las solicitudes. El artículo 113 de

la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no asegura la viabilidad de un recurso, interpuesto por los interesados perjudicados, en ese momento de la incoación del expediente.

Habría, pues, que formular *oposición* contra la tramitación misma y contra el *petitum* o pretensión de ampliación de las zonas regables, en el plazo de información pública a que se refiere el artículo 3.º del Decreto de 30 de diciembre de 1941. Y, en todo caso, contra la resolución por la que se concediese la ampliación, cabría el recurso de alzada ante el Ministerio, al amparo del artículo 4.º del mismo Decreto y del artículo 113 de la citada Ley de Procedimiento Administrativo. Podría, después, interponerse el recurso contencioso-administrativo.

Tanto en los recursos en vía administrativa como en la contencioso-administrativa habría de razonarse la infracción de las disposiciones dimanantes del Ordenamiento de los riegos de la cuenca del Segura; especialmente la de la Orden de 25 de abril de 1953, dictada en la hipótesis de disponibilidad de unos volúmenes de agua regulados, cuyo cálculo ha sido alterado o ha dejado de mantenerse en virtud de la apertura de pozos situados en el manto subálveo. Se invocarían también los derechos preferentes reconocidos a los regadíos tradicionales en la Ley de Aguas, especialmente en su artículo 190, a que se remite el artículo 3.º, *d*), del Decreto de 30 de diciembre de 1941, Decreto que se cita en el apartado 7.º de aquella Orden Ministerial de 25 de abril de 1953.

No se nos oculta que los recursos tropezarían con el escollo de la demostración de que la apertura de pozos en la Vega Alta ha alterado los supuestos de este Ordenamiento especial de riegos. Es ello una cuestión técnica, que entra en el aspecto fáctico del asunto; y su dilucidación habría que confiarla a la intervención pericial y a los dictámenes de Cuerpos colegiados dedicados a esa técnica.

No se ve la manera de impugnar en conjunto las tramitaciones o las resoluciones, a lo menos por los medios ordinarios. Cabría, sin embargo, ejercitar el *derecho de petición*, al amparo de la Ley 92, de 22 de diciembre de 1960. Pero ello no constituiría una impugnación propiamente dicha.

Tanto en los recursos administrativos, como en los contencioso-administrativos y en el ejercicio del derecho de petición, podría invocarse el principio fundamental recogido en el apartado 2 del artículo 40 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958:

«El contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y *será adecuado a los fines de aquéllos.*»

**V.-CONSECUENCIAS QUE PUDIERAN DERIVARSE DEL OTORGAMIENTO
POR LA ADMINISTRACION DE LAS CONCESIONES
DE AMPLIACION y SU PUESTA EN MARCHA, SI RESULTARA
- DEFINITIVAMENTE- QUE LOS POZOS DE LA VEGA ALTA
CAPTAN AGUAS PROCEDENTES DEL RIO SEGURA
EN PERJUICIO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS
POR LA ORDENACION DE LA VEGA BAJADEL SEGURA**

Si como efecto de las concesiones de referencia se produjeran lesiones en bienes y derechos de los regantes de la Vega Baja, podría originarse una responsabilidad patrimonial del Estado, con la consiguiente acción de indemnización contra él, a favor de los particulares perjudicados.

Los textos legales aplicables en que se articula esta responsabilidad y estas acciones son, por orden cronológico, los siguientes:

Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, artículos 121 y 122.

«Artículo 121. Dará también lugar a indemnización con arreglo al mismo procedimiento toda lesión que los particulares sufran en los bienes y derechos a que esta Ley se refiere, siempre que aquélla sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, o la adopción de medidas de carácter discrecional no fiscalizables en vía contenciosa, sin perjuicio de las responsabilidades que la Administración pueda exigir de sus funcionarios con tal motivo.

2. En los servicios públicos concedidos correrá la indemnización a cargo del concesionario, salvo en el caso en que el daño tenga su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al concesionario y que sea de ineludible cumplimiento para éste.»

«Artículo 122. 1. En todo caso, el daño habrá de ser efectivo, evaluado económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

2. El derecho de reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó. Presentada reclamación, se entenderá desestimada por el transcurso de cuatro meses, sin que la Administración resuelva. A partir de este momento o de la notificación de la resolución expresa, en su caso, empezará a correr el plazo para el procedente recurso contencioso-administrativo.»

Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, artículos 3.º, b), 42, 79, 3, Y 84, c).

«Artículo 3.º La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de:

... b) Las cuestiones que se suscitan sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.»

«Artículo 42. La parte demandante legitimada conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 28 podrá pretender, además de lo previsto en el artículo anterior, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda.»

«Artículo 79. 3. En el acto de la vista o en el escrito de conclusiones, el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pronunciamiento concreto sobre la existencia y

cuantía de los daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constaren ya probados en autos.»

«Artículo 84. c) Si se hubiere pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, la sentencia se limitará a declarar el derecho en el supuesto de que hayan sido causados y quedará diferida al período de ejecución de sentencia la determinación de la cuantía de los mismos, salvo lo previsto en el artículo 79, párrafo tres.»

Reglamento de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957, artículos 133 y siguientes.

«Artículo 133. Dará lugar a indemnización toda lesión que los particulares sufran en sus bienes y derechos, siempre que sean susceptibles de ser evaluados económicamente, en los supuestos a que se refieren los artículos 120 y 121 de la Ley, con arreglo al procedimiento regulado en los artículos siguientes.

2. Las Corporaciones locales y Entidades institucionales quedan sujetas también a la responsabilidad que regula este capítulo.»

«Artículo 134. 1. El lesionado habrá de presentar su reclamación dentro del plazo de un año, a contar del hecho que la motive, dirigida precisamente al Ministerio o Presidente de la Corporación local o Entidad institucional bajo cuya dependencia se encuentre el servicio o funcionario que causare el daño.

2. El reclamante habrá de especificar en su escrito las circunstancias en que el daño se produjo, aportando las pruebas que considere oportunas para justificar su existencia y valoración.

3. La Sección que tramite el asunto pedirá los informes y acordará la práctica de cuantas pruebas estime necesarias para la debida ponderación de lo que se reclame, y emitirá propuesta en un plazo máximo de dos meses, admitiendo, modificando o rechazando la reclamación del particular o su valoración, remitiéndose a continuación el expediente al Consejo de Estado, que dictaminará en el plazo de un mes, teniendo en cuenta, en lo posible, los criterios de valoración previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y este Reglamento. Emitido el dictamen, resolverá el Ministro ante el que la reclamación se haya formulado. Si no se notificara la resolución en el plazo de tres meses, el interesado podrá considerar desestimada su petición, en los términos y a los efectos previstos en el artículo 38 de la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa.

4. Cuando la responsabilidad se exigiera a la Corporación local o Entidad institucional, serán sus propios órganos quienes tramiten, informen y resuelvan la reclamación, pudiendo interponerse los recursos que determine la legislación vigente.»

«Artículo 135. 4. Cuando los daños sean producidos por dolo o culpa grave del funcionario o funcionarios encargados del servicio la Administración podrá repetir contra los mismos, cuando hubiere indemnizado directamente a los lesionados, sin perjuicio y con independencia de la responsabilidad penal en que hubieren podido incurrir los culpables.

2. Dicha responsabilidad se exigirá unilateralmente por la Administración a través del Ministro o de los Organismos competentes en las Corporaciones locales o Entidades

institucionales, que harán la declaración de su derecho y su valoración económica, previo expediente, en el que deberá darse audiencia a los interesados y aportarse cuantas pruebas conduzcan a la ponderación de la responsabilidad del funcionario.

3. En estos supuestos, los particulares lesionados podrán exigir la responsabilidad solidariamente de la Administración y de los funcionarios, regulándose esta última por la Ley de 5 de abril de 1904 y demás disposiciones aplicables.»

«Artículo 136. La pretensión de indemnización, cuando proceda, podrá deducirse simultáneamente con la de anulación del acto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Si no se dedujera simultáneamente podrá deducirse en el plazo de un año, a partir de la fecha en que la sentencia de anulación hubiere devenido firme.»

«Artículo 137. En el caso de servicios públicos concedidos se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 134, con las especialidades siguientes:

a) El lesionado deberá presentar una copia simple de su reclamación y de cuantos documentos acompañe.

b) Presentado su escrito, se dará traslado de la copia al concesionario para que en el plazo de quince días exponga lo que a su derecho convenga y aporte cuantos medios de prueba estime necesarios.»

«Artículo 138. A las indemnizaciones que se perciban en aplicación de este capítulo se les aplicará lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley.»

Ley de Régimen Jurídico de la Administración, texto refundido de 26 de julio de 1957, artículo 40.

«Artículo 40. 1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de la adopción de medidas no fiscalizables en vía contenciosa.

2. En todo caso, el daño alegado por los particulares habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas. La simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales contenciosos de las resoluciones administrativas no presupone derecho a indemnización. Esta podrá pedirse en vía contenciosa con arreglo a la ley de dicha jurisdicción, o en la vía administrativa prevista en el párrafo siguiente.

3. Cuando la lesión sea consecuencia de hechos o de actos administrativos no impugnables en vía contenciosa o, aun siendo impugnables, el perjudicado opte por la vía administrativa, la reclamación de indemnización se dirigirá al Ministerio respectivo, o el Consejo de Ministros si una ley especial así lo dispone, y la resolución que recaiga será susceptible de recurso contencioso-administrativo en cuanto a la procedencia y

cuantía de la indemnización. En todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motivó la indemnización.»

De estos preceptos, especialmente del último citado (que es el posterior en el tiempo), se desprende que la Administración puede tener una responsabilidad patrimonial objetiva por las resoluciones que dicte en el supuesto en consulta; pero es preciso que el daño ocasionado sea *efectivo, evaluable económicamente e individualizado* con relación a una persona o a un grupo de personas. Estos requisitos implican alguna dificultad de prueba, más que respecto a la *evaluación* (siempre posible en ejecución de sentencia, por aproximación, mediante dictámenes periciales), respecto a la *efectividad*.

La acción de indemnización podría ejercitarse a la vez que el recurso contencioso-administrativo; aunque también podría entablarse una reclamación administrativa por separado, con ulterior recurso contencioso-administrativo referido exclusivamente a la indemnización, según se deduce de los preceptos legales citados.

Asimismo podría exigirse el resarcimiento de daños y perjuicios a las Autoridades y funcionarios civiles, por daños y perjuicios irrogados por culpa o negligencia graves en el ejercicio de sus cargos (artículo 43 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración; artículo 135, 3, del Reglamento de Expropiación Forzosa de 26 de abril de 1957, y artículo 81 de la Ley articulada de Funcionarios del Estado, Decreto de 7 de febrero de 1964).

Pero esta acción del particular, frente a la Autoridad o funcionario, tiene pocas probabilidades de éxito, ya que está subordinada a la concurrencia de culpa o negligencia *grave*. Y del texto citado del artículo 135, 3, del Reglamento de Expropiación Forzosa parece desprenderse que continúa vigente la vieja Ley de Responsabilidad Civil de Funcionarios, de 5 de abril de 1954, cuya ineficacia ha quedado evidenciada a través de los sesenta años transcurridos desde su promulgación.

Es la opinión del Letrado suscrito, que, como siempre, sometería gustoso a otras si resultaren mejor fundadas.

Madrid, 14 de enero de 1965.