

Los consorcios de riego en el Código de Aguas de la provincia de Río Negro

Miguel VOLONTÉ

Eje temático: Códigos de Agua y Políticas Hídricas

Los usuarios de aguas se han reunido en comunidades desde antiguo y en civilizaciones diversas, organizándose a los fines de administrar y distribuir entre sus integrantes el recurso hídrico, aún sin la intervención del Estado. La manifestación más importante de dichas comunidades de usuarios se ha dado fundamentalmente en el riego agrícola.

Partiendo de los conceptos consagrados en los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, se aborda la cuestión que nos ocupa repasando algunos antecedentes históricos, en especial el de la tradición española que influyó en el origen del sistema organizativo en nuestro país, hasta llegar a la experiencia rionegrina, consagrada en la normativa local, en particular el Código de Aguas sancionado en 1995 y que tiene vigencia actual, con importantes experiencias en toda la Provincia, en especial, en distintas zonas del río Negro, que la cruza -de Oeste a Este- desde su nacimiento en la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, hasta la desembocadura en el mar.

1.- Introducción: La administración de la escasez¹

El agua, tan importante para la vida y el desarrollo de la sociedad, es un recurso limitado, y por ende escaso, pese a ser un recurso renovable. Se impone por ello la utilización racional del recurso hídrico. La caracterización como recurso escaso, implica que en muchos casos la demanda de los usuarios efectivos o potenciales –con destino a finalidades de lo más diversas- genera conflictos por el uso.

¹ En esta breve introducción se trabajó fundamentalmente desde la interpretación de los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina”, adoptados por el denominado Acuerdo Federal del Agua que fue suscripto en Buenos Aires el 17 de septiembre de 2003 por representantes de todas las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dichos Principios brindan lineamientos que permiten integrar aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua en una gestión moderna de los recursos hídricos.

La competencia entre los interesados en el uso del agua exige muchas veces la actuación del Estado en su rol arbitral, dirimiendo los conflictos en función de valoraciones sociales, económicas y ambientales, siempre en el marco de la atención al interés público comprometido².

Uno de los usos más importantes es el destinado al riego agrícola³, finalidad que en general los programas de prioridades u órdenes de preferencia lo ubican luego del consumo humano básico, o abastecimiento de poblaciones. Asimismo, el agua constituye un insumo imprescindible en innumerables procesos productivos⁴.

A la par del mencionado carácter escaso, hoy resulta ineludible la incorporación de la dimensión ambiental, lo que implica la preservación de los ecosistemas naturales por parte del Estado y de los individuos.

Introducir la dimensión ambiental en el recurso hídrico importa establecer reglas de calidad, evaluaciones de impacto ambiental, programas tanto de preservación como de restauración progresiva de la calidad, -entre otras estrategias posibles- teniendo como objetivo fundamental, el logro de un equilibrio entre el uso y la protección del recurso que nos ocupa.

En consecuencia, la administración estatal tiene a su cargo la gestión tanto de la cantidad como de la calidad del agua, lo que en muchos casos se materializa mediante una estructura gubernamental que maneja en forma unificada ambas dimensiones, lo cual tiene evidentes ventajas en términos de eficiencia y eficacia de las políticas públicas⁵.

Por su parte, y focalizando en el uso agrario del recurso hídrico, la dimensión ambiental también involucra al ejercicio de prácticas sustentables por parte de los usuarios, ya sea en agricultura como en ganadería o explotación forestal, todo lo cual en cierta medida se encuentra

² El principio rector Nº 18, se refiere a los *usos múltiples del agua y prioridades* y expresa que *“excepto el agua para consumo humano básico -cuya demanda se juzga prioritaria sobre todo otro uso- el resto de las demandas serán satisfechas conforme a las prioridades establecidas por cada jurisdicción. La creciente competencia por el uso del agua de una cuenca exige que los posibles usos competitivos se evalúen sobre la base de sus aspectos sociales, económicos y ambientales en el contexto de una planificación integrada que establezca las prioridades en orden al interés público y no solamente en atención al beneficio para un sector o usuario en particular”*.

³ Sobre la importancia del *agua* como recurso natural y su valoración desde la óptica de la producción agropecuaria, se puede profundizar en Pastorino, Leonardo Fabio, *“Derecho Agrario Argentino”*, segunda edición actualizada, Abeledo Perrot, 2011, en especial pág. 219 a 224 y pág. 241 a 253.

⁴ Conf. al Principio Rector Nº 1, *“el agua es un elemento insustituible para el sostenimiento de la vida humana y el resto de los seres vivos, siendo al mismo tiempo un insumo imprescindible en innumerables procesos productivos.”*

⁵ Justamente, otro de los Principios Rectores, el Nº 24, nominado como *“Autoridad única del agua”*, pondera la centralización de acciones del sector hídrico en una única conducción como herramienta estructural que favorece la gestión integrada de las aguas. Dicha autoridad única *“debe disponer de la necesaria autarquía institucional y financiera para garantizar un adecuado cumplimiento de sus misiones, debiendo ser además autoridad de aplicación de la legislación de aguas y contar con el poder de policía necesario para su efectiva aplicación”*.

sujeto al contralor del Estado⁶. Esto también está necesariamente vinculado a la política y las decisiones sobre el uso del territorio o del suelo, donde en realidad no debería verse al agua como un mero insumo más de un proceso productivo, sino como un bien público que es necesario optimizar y preservar, no sólo para mantener el equilibrio en la actualidad y para la generación actual sino también para el futuro y las generaciones venideras.

Por su parte, la dimensión ética en el manejo del agua significa prestar atención a la equidad⁷ y a la democratización de la gestión hídrica lo cual incluye la participación efectiva de los propios usuarios.

Pareciera entonces que la participación de los usuarios del agua podría verse favorecida con la descentralización operativa de las funciones a cargo de organizaciones comunitarias, que busquen acercarse al nivel local más próximo a los mismos usuarios⁸.

El Principio Nº 26, nominado como “Organizaciones de usuarios”, expresa lo siguiente: *“Siguiendo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, se propicia la participación de los usuarios del agua en determinados aspectos de la gestión hídrica. Para ello se fomenta la creación y fortalecimiento de “organizaciones de usuarios” del agua en los cuales delegar responsabilidades de operación, mantenimiento y administración de la infraestructura hídrica que utilizan. A los efectos de garantizar los fines de estas organizaciones, las mismas deben regirse por marcos regulatorios adecuados y disponer de la necesaria capacidad técnica y autonomía operativa y económica”*.

El esquema de organización institucional que se genera para la administración de los recursos hídricos, a partir de los conceptos *supra* vertidos, incluye por una parte, a entidades descentralizadas que –por fuera de la estructura estatal- asumen la forma de consorcios u otras organizaciones de usuarios, y, por la otra parte hay un organismo estatal provincial con

⁶ Ello así, en el entendimiento que desde el Estado es también posible controlar mediante instrumentos jurídicos y económicos las externalidades negativas, aumentando por una parte la eficiencia en el consumo de agua y por otra parte estimulando la inversión en tecnologías limpias que eviten o mitiguen la contaminación.

⁷ El principio de equidad implica que *“todos los habitantes de una cuenca tienen derecho a acceder al uso de las aguas para cubrir sus necesidades básicas de bebida, alimentación, salud y desarrollo. La promoción por parte del Estado del principio de equidad en el uso del agua se manifiesta a través de: asegurar el acceso a los servicios básicos de agua potable y saneamiento a toda la población urbana y rural; asignar recursos hídricos a proyectos de interés social; y promover el aprovechamiento del agua en todos sus potenciales usos –usos múltiples del agua– buscando siempre alcanzar el deseado equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales inherentes al agua”* (conf. Principio Rector Nº 13: Uso equitativo del agua).

⁸ El principio rector Nº16: Gestión descentralizada y participativa, nos habla de promover *“la participación de organizaciones comunitarias en la gestión del agua”*

atribuciones específicas en lo hídrico, entre las que se encuentran facultades regulatorias, de planificación, de elaboración de políticas públicas y de contralor sobre las referidas entidades descentralizadas.

Estos dos planos –el estatal y el paraestatal- han surgido en algunos casos como autogestión de los propios usuarios ante la falta o inacción del Estado, evolucionando luego hacia un control por parte de éste último⁹. Por lo contrario, en otros casos, las organizaciones de usuarios se gestaron como consecuencia de una política de descentralización administrativa -como ocurrió en la Argentina en la década del noventa¹⁰-, donde funciones que tradicionalmente eran cumplidas por el Estado en tanto administrador natural de la cosa pública, se desplazaron hacia organismos no estatales a los cuales se les delegaron determinadas facultades de gestión.

Más allá de las evoluciones históricas, manifestaciones diversas en culturas distantes, cambios de paradigmas en las políticas públicas, las organizaciones de usuarios de aguas públicas han existido y existen a través de toda la dimensión témporo-espacial.

Y en nuestro país se han resaltado las ventajas de la participación de los propios usuarios en el manejo de las aguas, en relación a *“la residencia de las autoridades en el lugar, el conocimiento de la idiosincrasia y los problemas lugareños, y la buena disposición y espíritu de cooperación”*¹¹.

2.- Breve referencia a las organizaciones de usuarios de aguas dentro y fuera del país

Cuando nos referimos a organizaciones o comunidades de usuarios de aguas, aludimos a entidades locales que nuclean a usuarios de un mismo sistema hídrico, que tienen como finalidad primordial la de organizar la participación en la administración y distribución de las aguas. Dichas

⁹ Ejemplo de ello es el caso de la Provincia de Mendoza, donde las primeras derivaciones fueron hechas por los usuarios, sin injerencia del Estado, en forma directa y comunitaria, construyendo ellos mismos las obras necesarias (conf. Mathus Escorihuela, Miguel, “La Administración Hídrica”, Ed. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2002, pág. 24).

¹⁰ Dicha política se explicitó en normas como la ley Nº 23.696 de Reforma del Estado, la ley 23.697 de Emergencia Económica, el Decreto Nacional Nº 2.284/91 y demás disposiciones concordantes que tuvieron por objeto reducir la participación del Estado en la economía a través de la privatización, desregulación, desestatización y desmonopolización. En tal sentido, si entendemos como privatización la transferencia al sector privado de los bienes o servicios estatales, la desestatización puede verse como una transferencia de esas funciones en favor de entidades públicas no estatales, es decir cooperativas, asociaciones, consorcios u otras formas de cogestión. Justamente es lo que sucedió en esa época, -a partir de la motivación que generaban los objetivos de ese momento- con la desaparición de la entidad estatal Agua y Energía Eléctrica S. E. que prestaba los servicios de riego, como veremos más adelante.

¹¹ Conf. López, Joaquín, “Organización de las Comunidades de usuarios en la República Argentina”, Anales Iuris Aquarum 1, AIDA, Buenos Aires- Mendoza, 1968.

entidades pueden asumir formas jurídicas de distinta naturaleza: pueden ser personas de derecho público o de derecho privado, tener o no personalidad jurídica propia.

Sin intención de profundizar sobre el particular, dada la entidad del presente trabajo, diremos que la administración de determinados servicios por los propios usuarios –en general- y en especial la de los usuarios de agua, es un fenómeno social que se ha producido desde antiguo, y que ha ido evolucionando hacia un mayor desarrollo en la actualidad, en la que vemos como en diferentes países existen organizaciones de este tipo¹².

Sin propósito de exhaustividad, diremos que hay ejemplos de este tipo de instituciones en Europa¹³, Asia¹⁴, África y América latina¹⁵.

En el caso de la Argentina, se considera que la tradición de las comunidades de usuarios en el riego llega a éstos lares a partir de la conquista española, ya que en España el sistema tiene una raigambre histórica muy antigua¹⁶.

El origen en España parece remontarse a los romanos y árabes¹⁷; como las hermandades, sindicatos, juntas o gremios, dotadas de una organización que permitía la administración y distribución del agua para el regadío de los cultivos. Las normas para dicha distribución se basaban en el derecho consuetudinario, transmitido verbalmente durante generaciones hasta que comenzaron a plasmarse en Ordenanzas escritas.

¹² Existió a partir del año 1984 una organización internacional, el International Irrigation Management Institute (IIMI), con sede en Colombo, Sri Lanka, que tuvo como misión principal la de reforzar los esfuerzos nacionales para desarrollar y mantener el desempeño de los sistemas de riego, y tuvo entre los puntos fundamentales de su agenda a los sistemas de riego administrados por los agricultores o Farmer Management Irrigation Systems (FMIS). Actualmente, el IIMI se denomina "International Water Management Institute" (IWMI) con el nuevo mandato de contribuir a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza mediante el fomento de los aumentos sostenibles de la productividad del agua a través de la gestión del riego y otros usos del agua. <http://www.iwmi.cgiar.org/>

¹³ Hay experiencias en España, Italia y Francia, entre otros Estados.

¹⁴ Por ejemplo, los sistemas de riego existentes en las planicies de Nepal, en zonas de intensas sequías de la India o enormes superficies en China (donde la prioridad es producir alimentos para la subsistencia de millones de personas) o en la isla de Bali (Indonesia).

¹⁵ Por ejemplo, experiencias en el Departamento de Cusco en Perú, o diversas experiencias en nuestro país que veremos a continuación.

¹⁶ Conf. Chambuleyron, Jorge, "Evolución de los organismos de usuarios que manejan el agua de riego", en "La participación de los usuarios en la administración descentralizada del riego", publicación del INCYTH, CRA, Mendoza, 1992.

¹⁷ No hay pleno acuerdo en España en relación a la historia del regadío. Algunos niegan la influencia de la cultura árabe y otros por el contrario, la sostienen. Historiadores más recientes (siglo XIX y XX), proponen ambas afirmaciones. Pese a ello, hay pruebas que fundamentan el origen de la distribución del agua en común, y mediante acequias de riego, en épocas muy anteriores a los musulmanes (Conf. Andrés del Campo García, "Las comunidades de regantes de España y su Federación Nacional" www.fenacore.org/empresas/fenacore/documentos/espanol.doc).

De todas formas, existen antecedentes como el del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, que cuenta con más de mil años de edad y que inspiró la redacción del régimen de las Comunidades de Regantes de España, contenido en las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 que tuvo su influencia de diversos países de América¹⁸.

En la Argentina, es muy conocida la experiencia del riego y de las comunidades de usuarios en la Provincia de Mendoza, existentes aún antes de la sanción de la Ley General de Aguas de 1884, inspirada claramente en la mencionada ley española de 1879. Esta Ley de 1884 organizó la descentralización del riego en los cauces menores a partir de las denominadas *Inspecciones de Cauces*. Asimismo, distintos textos constitucionales de Mendoza previeron que *“las leyes de irrigación en ningún caso privarán a los interesados de los canales... de la facultad de elegir a sus autoridades y administrar sus rentas...”*¹⁹. Las Inspecciones de cauces son personas de derecho público sin fines de lucro, con autarquía para actuar en los ámbitos del derecho público y privado²⁰. Están encargadas de la administración del agua y su distribución en la llamada red secundaria de riego, para diferenciarla de la red primaria (ríos, arroyos, diques, embalses y canales primarios o matrices) que administra directamente el Departamento General de Irrigación²¹.

La legislación española –nos referimos especialmente a las normas sobre comunidades de usuarios- ha influido asimismo en las regulaciones legales de otras provincias, como ser Tucumán, San Juan, San Luis, Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, Buenos Aires y Río Negro. Excede al objeto de este breve trabajo el análisis de dichas legislaciones.

3.- Los consorcios de riego en la Provincia de Río Negro

En Río Negro, antiguo Territorio Nacional creado legalmente en el año 1884 y provincializado por la ley N° 14.408 del año 1955, se sancionó la primera Constitución que fue promulgada en diciembre de 1957.

¹⁸ Conf. Andrés del Campo García, op. cit.

¹⁹ Nos referimos a la Constitución de 1854 (art. 218), la del año 1900 (art. 210), la de 1949 (art.244) y la de 1916 en su art. 187, todo ello conforme a Magnani, César Raúl, “Administración de cauces en Mendoza- Inspecciones de cauces (Situación Jurídico- Institucional)”, en “La participación de los usuarios en la administración descentralizada del riego”, publicación del INCYTH, CRA, Mendoza, 1992. Se ha dicho que la fórmula constitucional contenida en el art. 187 transcrito, “resume magníficamente las funciones y atribuciones de las comunidades de regantes” (conf. López, Joaquín, “Organización de las Comunidades de usuarios en la República Argentina”, artículo incluido en “Estudios de Derecho Ambiental y de Aguas”, Edición Homenaje, EDIUM, Mendoza, pág. 111).

²⁰ Conf. Art. 2º, ley N° 6.405.

²¹ Conf. Ruiz Freites, Santiago J., “Legislación y Administración de Aguas en Mendoza”, Capítulo XI, pág. 417, “Derecho y Administración de Aguas”, Miguel Mathus Escorihuela (Director), Ed. Zeta, 2007.

El texto de dicha Carta Magna preveía un capítulo especial -integrado por doce disposiciones- que se intitulaba “Régimen de las Aguas”, donde entre otras definiciones creaba un organismo estatal descentralizado y autárquico denominado *Departamento Provincial de Aguas* con competencia en la administración y distribución de las aguas públicas y el ejercicio del poder de policía hídrico. El artículo 46 *in fine* disponía que *“Serán parte integrante del Departamento las autoridades de cauces de riego, pero éstos tendrán personalidad y responsabilidad propia”*.

Con gran similitud a la norma constitucional mendocina referida *supra*, el artículo 48 de la Constitución de 1957 determinaba que *“Las leyes que sobre irrigación dicte la Legislatura respetarán las facultades de los interesados en canales, hijuelas y desagües, de elegir sus autoridades y administrar sus rentas respectivas en régimen autárquico con el control del Departamento Provincial de Aguas, el cual tendrá a su cargo el cuidado y administración de las obras fundamentales sobre ríos y arroyos, diques distribuidores, embalses y cauces matrices derivadores. Las rentas de los cauces y su inversión, estarán sujetas a las mismas normas de percepción e inversión que las que rijan para los fondos públicos”*.

Asimismo, el artículo 50 preveía que *“Son electores de autoridades de cauce los propietarios de inmuebles que cultiven directamente sus tierras y los arrendatarios, aparceros, medieros, contratistas, comprometentes, compradores y todos los que con título legal cultiven la tierra, debiendo la ley determinar las condiciones y prioridad de emisión de voto, mínimo de superficie, así como los demás requisitos para ser electores y forma de elección”*.

Ya desde los tiempos de la Campaña al Desierto se comenzó a pensar en cómo aprovechar los caudalosos ríos de la zona: Limay, Neuquén, Negro y Colorado. En 1899 el Ingeniero italiano Cesare Cipolletti²² –contratado por el Gobierno Nacional- presentó un plan de aprovechamiento de dichos ríos, que fue un antecedente fundamental de las obras que se concretarían años más tarde, con inversiones del Estado Nacional²³. Fue así como la región del Alto Valle del río Negro se

²² Cipolletti había nacido en Roma, donde cursó sus estudios de ingeniería, especializándose en hidráulica. Intervino en trabajos para proveer agua a las ciudades de Vicenza, Padua y Milán, entre otras importantes obras que dirigió en su patria. En 1888, fue contratado por el gobierno mendocino, para el proyecto y la dirección de las obras de riego en el río Mendoza y la disecación de los terrenos pantanosos. En 1889 se instaló en Mendoza, donde ocupó durante 9 años distintos cargos relacionados con las obras públicas para sistematizar el aprovechamiento de las aguas. Los trabajos de irrigación sobre el río Mendoza posibilitaron la habilitación de miles de hectáreas para el cultivo. Luego regresó a Italia donde siguió trabajando en lo suyo y a fines del año 1907, fue requerido nuevamente para concretar las obras que había diseñado del sistema de riego en el Alto Valle del Río Negro. Se embarcó en Génova en enero de 1908, pero su estado de salud no era bueno y falleció en el viaje. <http://www1.rionegro.com.ar/diario/cultural/2008/03/29/12039.php>

²³ A través de las obras concretadas por la Dirección Nacional de Irrigación primero, luego la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica.

convirtió en una de las áreas de riego más importantes del país por su extensión y por el valor de su producción. Asimismo, en el Valle Medio del río Negro existen aproximadamente veinte mil hectáreas de superficie bajo riego.

El 19 de diciembre de 1961 se sancionó la ley de aguas N° 285²⁴, la cual en la Segunda Parte tenía un Título Especial, el II, denominado “De los consorcios”, el cual regulaba detalladamente la conformación de consorcios de riego con destino a la agricultura, con el objeto de “*asegurar el uso racional y el más apto aprovechamiento del agua*”²⁵.

Se preveían las formas de promoción del consorcio, -de oficio o a petición de los interesados (propietarios o poseedores de los inmuebles involucrados)-, las normas para la determinación del estatuto del consorcio, las pautas para la gestión económica de dichas entidades, ya sea en el presupuesto de gastos como en la obtención de recursos aptos para financiarlos. Se contemplaron asimismo los lineamientos del funcionamiento democrático y participativo de la entidad, a través de la realización de las reuniones de la Asamblea General de los usuarios y la designación de miembros de la Comisión Directiva²⁶.

A la luz de la ley 285 se crearon en Río Negro algunos consorcios de riego que asumieron legalmente la forma de asociaciones civiles, para lo cual contaron con el otorgamiento de personería jurídica por Decreto del Poder Ejecutivo y cuyo contralor era ejercido por la Dirección General de Personas Jurídicas.

La Constitución provincial vigente, sancionada el 3 de junio de 1988, en su artículo 71, denominado “Régimen de aguas”, luego de consagrar el principio de la dominicalidad de los recursos hídricos, define el contenido del Código de aguas, que regula entre otros puntos “*la participación directa de los interesados*”, lo cual constituye una clara referencia a las comunidades de usuarios.

En el año 1992, como consecuencia de la política imperante en el gobierno nacional²⁷, el Estado Nacional decidió la transformación y posterior liquidación de la empresa “Agua y Energía Eléctrica S. E.” (AyEE), la cual tenía como objeto por una parte la producción, distribución y

²⁴ B. O. N° 74 del 20-02-62.

²⁵ Conf. art. 58, ley 285.

²⁶ Para un análisis más detenido de la derogada ley 285, puede recurrirse a su texto en el siguiente *link*: http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/ley-rio_negro-285-obras_servicios_publicosdepartamento_provincial.htm;jsessionid=8ixxnm772f24nj6towqwtlnk?0

²⁷ Nos referimos a la primera presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1995) quien introdujo una serie de reformas de corte neoliberal, entre las que se cuentan la aprobación de la ley de Reforma del Estado, por la cual se privatizaron varias empresas estatales, o bien se transfirieron servicios a las provincias.

http://es.wikipedia.org/wiki/Carlos_Menem#Primera_presidencia_.281989-1995.29

comercialización de energía eléctrica, así como la evaluación y construcción de obras de ingeniería hidráulica²⁸. Dicha empresa prestaba hasta el año 1992 en la provincia de Río Negro, al igual que en otras provincias, los servicios de riego y drenaje en el Alto Valle y Valle Medio del Río Negro, y también en el Valle del río Colorado a la altura de la localidad homónima, los cuales fueron transferidos a la Provincia en base a la ley Nº 18.586, a partir del dictado del Decreto Nacional Nº 392/92²⁹ y el posterior Convenio suscripto 1º de septiembre de 1992 entre AyEE y la Provincia de Río Negro³⁰.

La política de la provincia a partir de la referida transferencia, fue la de promover activamente la formación de consorcios de riego –con sustento legal en la ley de aguas Nº 285, vigente por ese entonces- para lo cual el Departamento Provincial de Aguas dictó la Resolución Nº 1373/92 por la que aprobó un modelo –bajo el carácter indicativo- de “Estatuto de Consorcios Concesionarios de Agua Pública con destino agrícola” (art. 1º); aprobó asimismo un modelo de “Contrato de Concesión de Agua y Permiso de Utilización de Infraestructura Hidráulica” (art. 2º), estableció las denominadas “zonas de influencia consorcial”, a los fines de determinar la base territorial de los consorcios (art. 3º) y creó una “Comisión Promotora de Consorcios”, con el fin de promover la constitución de las citadas comunidades de usuarios (art. 4º).

En base a la citada normativa, fueron constituyéndose varios consorcios de riego, con quienes se suscribieron los denominados “Contratos de concesión de agua y permiso de utilización de infraestructura hidráulica”, delegándose facultades tendientes a administrar los bienes concesionados en la respectiva zona de influencia; distribuir el agua entre los usuarios de acuerdo

²⁸ La Dirección General de Agua y Energía Eléctrica había sido creada por decreto Nº 3.967/47 del Presidente Juan Domingo Perón, mediante la fusión de la *Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado* y la *Dirección Nacional de Irrigación*. Luego, en el año 1977, por Decreto Nº 3.907 fue transformada en una Sociedad del Estado, en el marco de la ley Nº 20.705, aprobándose asimismo el respectivo Estatuto, el cual determinaba el Objeto de la Sociedad en su art. 5º, incluyendo en el inc. b) a “*La ejecución en los cursos de agua de tareas destinadas al riego y a la atenuación de crecidas, como así también el avenamiento y saneamiento de zonas inundables e insalubres, a cuyos fines podrá realizar estudios y proyectos, construir las obras que fueran necesarias y administrarlas.*” y en el inciso c) “*El inventario y evaluación de los recursos hídricos en los ríos y otros cursos de agua, sus cuencas y demás fuentes de alimentación, con fines de aprovechamiento energético y riego, para aplicar en sus estudios, proyectos y obras, en coordinación con los organismos políticos y técnicos correspondientes del Gobierno Nacional*”.

http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_y_Energ%C3%ADa_El%C3%A9ctrica

²⁹ Por el citado Decreto se previó la transferencia, en los términos de la Ley 18.586, a las Provincias de Chubut, La Rioja, Río Negro y Santiago del Estero, de los servicios de riego, desagüe y drenaje situados en los respectivos territorios de dichas Provincias, mediante Convenios que debían suscribirse por Ay EE S. E. ad-referéndum del PEN.

³⁰ Por el Convenio de Transferencia de Servicios e instalaciones se cedieron sin cargo a la Provincia las obras de riego, drenaje y desagüe (cl. 1º); los créditos por canon de riego (cl. 3º); no se transfirió personal alguno (cl. 4º); se transfirieron inmuebles (cl. 5º), muebles (cl. 7); contratos de locación (cl. 8 y 9); automotores y equipos (cl. 10); padrones de usuarios y demás documentación (cl. 12 a 14), esto es, todo lo necesario para continuar con la prestación del servicio de riego por parte de la Provincia.

al volumen que a cada uno de ellos corresponda; prestar un servicio de riego eficiente; controlar el uso eficiente del agua por parte de los usuarios; elaborar el presupuesto de recursos y erogaciones; suspender el servicio de riego por falta de pago; percibir el canon de riego en forma directa o judicialmente por la vía de apremio, por nombrar las atribuciones más importantes que se delegaron³¹. Todo ello bajo el contralor del Departamento Provincial de Aguas.

Asimismo, en el plano normativo cabe destacar la creación por Resolución del Departamento Provincial de Aguas N° 1700/92 del “Registro Único de Consorcios de Regantes”, en el ámbito institucional de dicho ente autárquico. Dicha norma fue posteriormente reemplazada por el Decreto N° 2359/94 que creó el “Registro de Consorcios de Riego”, el cual funciona en el ámbito del Departamento Provincial de Aguas, realizando el contralor en la formación de las referidas entidades y verificando el cumplimiento de los recaudos legales en su actuación como personas jurídicas³².

4.- La regulación de los consorcios de usuarios en el Código de Aguas

Se llega así al Código de Aguas sancionado el 28/12/95³³ y actualmente en vigencia -con mínimas modificaciones- como ley Q N° 2952.

El Código de Aguas, dentro del Libro Segundo “Del uso de los recursos hídricos”, contiene un título especial, “De los consorcios”³⁴, en el que regula la figura de los consorcios de usuarios de aguas públicas, dentro de los que podríamos ubicar a los consorcios de riego agrícola.

Los consorcios, en consecuencia presuponen “una toma o presa común o la captación común de aguas subterráneas” desde la cual varios usuarios realizan derivaciones de agua para utilizar en provecho propio (conf. art. 106).

Cabe aclarar que los usuarios pueden organizarse a través de la figura del consorcio, el cual debe constituirse conforme a lo previsto en el Código, o bien la utilización plural puede estar regida por las normas de la *comunidad de usuarios* cuyo *status* no está definido en el Código, pero

³¹ En general se delegó en los consorcios de riego la operación y el mantenimiento de los canales secundarios. En la zona del Alto Valle y en la del Valle Medio del río Negro se conformaron además sendos Consorcios de Segundo Grado para operar la estructura primaria del sistema, como veremos más adelante.

³² El 26 de octubre de 2001 se dictó el Decreto N° 1362 (B. O. N° 3937 del 08/11/01), el cual unificó en el ámbito del Registro de Consorcios de Riego creado por el Decreto N° 2.359/94 que funciona en el ámbito institucional del Departamento Provincial de Aguas, el contralor de todas las personas jurídicas que tienen por objeto nuclear a usuarios de aguas públicas, por lo que cesó la competencia de la Dirección General de Personas Jurídicas, respecto del contralor de las entidades que asumiendo la forma de asociaciones civiles funcionaban como Consorcios de Riego. Se emplazó asimismo a dichas entidades a regularizarse conforme al Decreto N° 2.359/94.

³³ Ley N° 2952 promulgada el 05/02/1996 y Publicado en el BO N°: 3347, pág. 6.

³⁴ Conf. artículos 106 al 122 del Código de Aguas.

cuyo artículo 122 lo delega a la reglamentación, la cual hasta la fecha no se ha dictado³⁵. La constitución de un consorcio puede tener un origen voluntario, o bien puede determinarse de oficio, ya que conforme a lo previsto por el artículo 107, el Departamento Provincial de Aguas puede *“reunir obligatoriamente en consorcio”* a todos los usuarios de un canal o sistema, con la finalidad de *“asegurar el uso racional y el más apto aprovechamiento del agua”*.

Claro está que la autoridad hídrica provincial –el Departamento Provincial de Aguas, ente autárquico dependiente del Poder Ejecutivo- tiene a su cargo el control y regulación de los consorcios, cumpliendo en tal sentido funciones equiparables a las de un *ente regulador*³⁶.

En tal sentido, el artículo 108 del Código aclara que *“no obstante la constitución del consorcio, es indelegable la facultad de la Autoridad de Aplicación de disponer cuanto estime necesario para la defensa y correcta utilización del agua pública”*.

4.- a) Constitución de un consorcio: La constitución de un consorcio puede ser promovida de oficio por la autoridad de aplicación o a petición de cualquiera de los usuarios del canal o sistema y puede autorizarse siempre que, a juicio de la Autoridad de Aplicación resulte *“técnica y económicamente conveniente”* (conf. art. 109).

Es necesario aclarar que se legitima tanto a los *propietarios* como a los *poseedores* de los predios para ser miembros del consorcio (art. 110), aunque la norma no aclara cómo se debe acreditar el carácter de poseedor del predio, lo que en algunas situaciones puede dar lugar a conflictos en tal sentido.

De todas formas, la participación en un consorcio está condicionada al previo reconocimiento de los respectivos derechos de uso otorgado por la autoridad competente (art. 118)³⁷.

La solicitud de constitución de un consorcio debe acompañarse de la pertinente documentación técnica de carácter agroeconómico y de ingeniería; de la nómina de las explotaciones y/o utilidades a consorciar; de un proyecto del reparto provisorio de las inversiones a efectuar; de

³⁵ El artículo 122 establece que *“la reglamentación fijará las normas para la organización de las comunidades de usuarios, procurando la mayor participación de éstas en la administración del servicio y en el mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura afectada a éste, con adecuación a las particularidades de cada caso”*.

³⁶ De acuerdo a lo previsto por el Código de Aguas, el Departamento Provincial de Aguas tiene entre sus fines esenciales, el *“control de la administración de los consorcios y comunidades de regantes y de sus rentas”* (art. 258), así como también debe llevar el Registro único de Consorcios de Usuarios de Aguas Públicas (art. 62, inc. b).

³⁷ Se refiere al otorgamiento por el Departamento Provincial de Aguas de la concesión, autorización o permiso de uso del agua, según corresponda, siguiendo el procedimiento previsto por los artículos 30 al 37 y concordantes del Código de Aguas.

un estudio de la financiación y amortización de los gastos a cargo del consorcio y del proyecto del estatuto del consorcio (art. 111).

Luego de presentada la solicitud con todos los recaudos legales, se procede a citar por edictos a todos los que se consideren con derecho a oponerse, por el término de treinta (30) días, para que concurran a estar a derecho, además de exhibirse durante quince (15) días en los locales del Departamento Provincial de Aguas que hubiere en la misma, resolviendo dicha autoridad en definitiva (art. 112).

Dicha resolución declarará constituido el consorcio, fijará sus fines específicos, los límites de su actuación y aprobará el estatuto (art. 113). Asimismo, se aprobará la nómina de los usuarios consorciados; el catastro de los bienes inmuebles comprendidos y las normas para la distribución provisional y definitiva de los gastos (art. 116).

4.- b) Naturaleza jurídica de los consorcios de usuarios: Según lo establece el art. 114 del Código de Aguas, una vez cumplimentados los requisitos de constitución y reconocidos por la autoridad de aplicación, los consorcios *“serán personas jurídicas de derecho público, entes públicos no estatales, con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y del derecho privado, con arreglo a las prescripciones de este Código, su reglamentación y a sus estatutos y, supletoriamente, a los principios generales del derecho administrativo en todo lo relativo a las funciones públicas que le han sido delegadas”*.

O sea que la norma determina que la naturaleza jurídica de los consorcios es la de “entes públicos no estatales”, con personalidad jurídica propia, regidos por un estatuto y con atribuciones de derecho público que le han sido delegadas por el Estado³⁸.

A su vez los consorcios son responsables del suministro y/o distribución del agua y/o evacuación de sus excedentes en su zona de influencia y asimismo de la infraestructura hidráulica comprendida en la misma. O sea que resulta importante destacar que las atribuciones de la entidad se ejercen dentro de un ámbito territorial delimitado por la “zona de influencia” respectiva, que incluye por una parte a la infraestructura hidráulica -que en su caso compone un sistema de riego determinado- y por la otra parte, el área ocupada por los inmuebles cuyos propietarios o poseedores resultan usuarios del sistema.

³⁸ Por su parte, la ya mencionada ley N° 6405 de Mendoza define la naturaleza jurídica de las Inspecciones de Cauce como *“personas de derecho público sin fines de lucro”* que *“gozarán de autarquía y plena capacidad para actuar en los ámbitos del Derecho Público y Privado”* (art. 2º).

En relación a la responsabilidad por daños y perjuicios con relación a la Autoridad de Aplicación, usuarios y terceros -conforme a lo previsto por el art. 115 del Código- los consorcios la asumen en forma exclusiva, ya sea por hechos, actos u omisiones de cualquier naturaleza resultantes de su propia actividad y la de sus dependientes y contratistas.

Además los consorcios deben vigilar que los usuarios hagan uso legítimo y eficiente de las aguas.

Conforme a lo previsto por el art. 119, los consorcios funcionan bajo el contralor directo de la Autoridad de Aplicación, la que a instancias de los interesados o de oficio, puede anular las decisiones ilegítimas de aquellos³⁹.

Asimismo, dicha Autoridad puede *“intervenir la administración de los consorcios que por negligencia en la ejecución, operación de los servicios o mantenimiento de las obras o por inobservancia de las normas legales, reglamentarias o estatutarias, comprometan en forma grave la consecución de los fines de la institución y los bienes de terceros”*.

4.- c) Órganos institucionales de los consorcios:

El órgano deliberativo de los consorcios se denomina Asamblea General de los usuarios y el ejecutivo es la Comisión Directiva. Los estatutos deben contener las normas que determinan las funciones y atribuciones de dichos órganos, las reglas que rigen la realización de las reuniones de la Asamblea y las necesarias para la renovación de los órganos del consorcio (art. 117). Las decisiones tomadas en Asamblea con el quórum necesario, son obligatorias para todos los consorciados, inclusive para los disidentes o ausentes (art. 119).

4.- d) Aspectos económico- financieros:

Los consorcios deben solventar sus gastos de funcionamiento a través del denominado *canon* consorcial, que se determina en base a un presupuesto que es aprobado en primer término por los órganos del consorcio y luego por la autoridad de aplicación, para después publicarse en el Boletín Oficial de la provincia (art. 119).

El canon que debe abonar cada usuario consorcista se determina en proporción a las hectáreas empadronadas por el sistema de riego o al interés que tengan en las obras de fines múltiples (conf. art. 77, CA).

³⁹ Es decir que, en términos de derecho administrativo, el control que ejerce el Departamento Provincial de Aguas se limita a la legitimidad, pero no a la oportunidad, mérito o conveniencia de las decisiones del Consorcio.

Los créditos en concepto de canon son exigibles por la vía de apremio aplicable a la cobranza del Impuesto Inmobiliario, sirviendo de título ejecutivo la liquidación de deuda suscripta por el Presidente y Tesorero del consorcio.

4.- e) Consorcios de segundo grado:

Se llama así a las entidades creadas para la coordinación de las actividades de los consorcios limítrofes, con la finalidad de armonizar la acción de aquéllos⁴⁰.

La administración del consorcio de segundo grado está a cargo de una Comisión Directiva compuesta por un número igual de representantes de cada uno de los consorcios de primer grado que lo integren. Las decisiones en el seno de dicho órgano se adoptan por el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros que representen la mitad más uno de las hectáreas empadronadas (art. 121)⁴¹. Actualmente existen dos Consorcios de Segundo Grado constituidos de acuerdo a la normativa citada, el Consorcio de Segundo Grado del Alto Valle del Río Negro –que comprende a los siete Consorcios de primer grado del Alto Valle- y el Consorcio de Segundo Grado “Isla Choele Choel”, en el Valle Medio del Río Negro, que comprende a tres consorcios de primer grado. A los consorcios de segundo grado se les delegó la operación y el mantenimiento de los canales principales de los sistemas respectivos.

5.- Colofón

En una provincia como Río Negro, que tiene aproximadamente 180.000 hectáreas bajo riego, lo cual la ubica entre las provincias más importantes del país en dicha materia, la estrategia de su administración a través de consorcios de riego –bajo el contralor de la autoridad de aplicación competente- se erige como una alternativa que tiene muchas ventajas sobre la opción de administración exclusivamente estatal.

Existe asimismo un marco jurídico adecuado para la constitución, desarrollo y consolidación de las referidas instituciones, al que se ha hecho referencia en el presente artículo.

Claro está que el derecho objetivo –radicado en el campo del *deber ser*- constituye sólo un instrumento para las concreciones en el campo de la realidad –esto es, el *ser*- pero muchas veces

⁴⁰ Los consorcios de segundo grado pueden constituirse, aún de oficio, por Resolución de la Autoridad de Aplicación.

⁴¹ En Mendoza, los denominados *consorcios de segundo grado* existen bajo el nombre de “Asociaciones de Inspecciones de Cauces”, creadas a partir de la ya mencionada ley N° 6405 sancionada en el año 1996.

los objetivos que tienen las normas jurídicas, encuentran dificultades a la hora de su eficaz cumplimiento.

Es por eso que quedan afuera del presente análisis –por exceder a la dimensión jurídica- temas como por ejemplo el de la amplitud de la participación de los usuarios en la vida institucional de los consorcios; si los controles que realiza el Estado sobre las comunidades son los adecuados; si los consorcios tienen la capacidad técnica necesaria para cumplir el rol que les corresponde; si los niveles de cobro del canon de riego son los esperables, en fin, existen diversas cuestiones a analizar desde otras perspectivas, a efectos del perfeccionamiento de este particular sistema de administración.