

Recaudación por la diputación provincial de las cuotas satisfechas por los miembros de la comunidad de regantes

JOAN PAGÈS I GALTÉS
*Catedrático de Derecho Financiero.
Universitat Rovira i Virgili*

1. Introducción

2. Competencias de las diputaciones provinciales

- 2.1. Competencia sobre el fomento y la administración de los intereses particulares de la provincia
- 2.2. La recaudación de ingresos de las comunidades de regantes como interés particular de la provincia

3. Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes

- 3.1. Comunidades de usuarios con carácter de corporaciones de derecho público
- 3.2. Adscripción al organismo de cuenca
- 3.3. Consideración de Administración pública, pero con naturaleza mixta público-privada.

4. Naturaleza jurídica de las contribuciones a la comunidad de regantes por parte de los titulares

- 4.1. Prestaciones patrimoniales de carácter público y concepto material de tributo parafiscal
 - 4.1.1. *Prestación patrimonial de carácter público*
 - 4.1.2. *Concepto material de tributo*
 - 4.1.3. *Parafiscalidad*
 - 4.1.4. *Corolario*
- 4.2. Ingresos de derecho público
- 4.3. Interés perseguido

Artículo recibido el 30/01/2025; aceptado el 09/02/2025.

5. Recaudación de los ingresos de derecho público de las comunidades de regantes

- 5.1. Mecanismos de recaudación en vía ejecutiva por los que puede optar la comunidad de regantes
- 5.2. La designación de agentes recaudadores por la comunidad de regantes

6. Recaudación mediata por atribución intersubjetiva del ejercicio de competencias

- 6.1. Concepto
- 6.2. Delimitación entre la delegación de competencias y la encomienda de gestión

7. La delegación de competencias por la comunidad de regantes a la diputación provincial

- 7.1. Normativa aplicable
 - 7.1.1. *Esquema*
 - 7.1.2. *Normativa de Haciendas locales*
 - 7.1.3. *Normativa administrativa local*
- 7.2. Requisitos
 - 7.2.1. *Requisito objetivo*
 - 7.2.2. *Requisito subjetivo*
 - 7.2.3. *Requisito causal*
 - 7.2.4. *Requisito formal*

8. La encomienda de gestión por la comunidad de regantes a la diputación provincial

- 8.1. Normativa aplicable
- 8.2. Requisitos
 - 8.2.1. *Requisito objetivo*
 - 8.2.2. *Requisito subjetivo*
 - 8.2.3. *Requisito causal*
 - 8.2.4. *Requisito formal*

9. Conclusiones

10. Bibliografía

Resumen

Las cuotas satisfechas por los miembros de las comunidades de regantes tienen, a nuestro juicio, la consideración material de tributos parafiscales, pudiendo ser recaudadas por la diputación provincial mediante la delegación de competencias y la encomienda de gestión.

Palabras clave: *comunidad de regantes; cuota; delegación de competencias; diputación provincial; encomienda de gestión; recaudación; tributo parafiscal.*

Collection by the Provincial Council of fees paid by members of the irrigation community

Abstract

The fees paid by members of irrigation communities have the material nature of parafiscal taxes and may be collected by the Provincial Council through the delegation of powers and the entrustment of management.

Keywords: irrigation community; fee; delegation of powers; Provincial Council; entrustment of management; collection; parafiscal tax.

1

Introducción

El tema objeto del presente trabajo tiene la peculiaridad de poner en evidencia la unidad del ordenamiento jurídico, al ser preceptiva la interpretación conjunta de normas de derecho tributario material y formal y de derecho administrativo¹. Así, por lo que respecta al denominado derecho tributario material, se nos plantea la naturaleza de las cuotas satisfechas por las comunidades de regantes, para lo que resulta determinante concretar cómo se caracterizan a nivel administrativo. Y por lo que respecta al denominado derecho tributario formal, se nos plantean las modalidades gestoras de ingresos públicos, siendo una de ellas la gestión por otra Administración en base a institutos propios del derecho administrativo.

A tales efectos, primero examinaremos las competencias atribuidas a la diputación provincial y la naturaleza de la comunidad de regantes. Acto seguido examinaremos la naturaleza de las cuotas satisfechas por los miembros de la comunidad de regantes y sus mecanismos de recaudación. Las

1. Este es el criterio dogmático que deriva de la concepción del derecho como ciencia, esto es, la “ciencia del derecho”, la cual, como se puso de manifiesto por Sainz de Bujanda (1977: 327), “[...] es unitaria —una sola ciencia— por ser también uno solo el Derecho [...]”. De ahí que, según expuso Rodríguez Bereijo (1976: 389), el único método aplicable en derecho tributario es el jurídico, siendo “[...] el mismo que corresponde a cualquier otra rama del derecho”.

conclusiones extraídas nos servirán para argumentar la viabilidad de que la diputación provincial pueda recaudar dichas cuotas por delegación de competencias o por encomienda de gestión.

2

Competencias de las diputaciones provinciales

2.1

Competencia sobre el fomento y la administración de los intereses particulares de la provincia

Partiendo de que constitucionalmente “[l]a provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, [...]” (*cfr.* art. 141.1 de la Constitución), la LBRL de 1985² contempla las competencias propias de la provincia, estableciendo en el párrafo primero del artículo 36.1 lo siguiente: “Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, [...]”.

En la relación original de competencias que, en todo caso, eran propias de la diputación, figuraba la siguiente: “d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”.

Esta letra d) de la redacción original del artículo 36.1 de la LBRL pasó a ser la letra e) en la redacción que le dio el artículo 1.1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.

De este precepto, cabía destacar la utilización de la expresión: “En general”, a los efectos de considerar que se trataba de una cláusula residual a favor de las diputaciones. Es más, según su tenor literal, la cláusula sería de competencias, y, concretamente, de competencias propias.

Así, se ha dicho que “se trata indudablemente de una competencia residual, en cierto modo paralela a la que se establece en el artículo 25.1 en relación con las competencias municipales”³. Su origen estaría en la Ley provincial de 1870, “que la concebía como una cláusula residual de competencias”, y gracias a semejante cláusula residual la “[...] materia competencial resulta más amplia y flexible de lo que aparenta y permite un ámbito de actividades de la Provincia bastante amplio [...]”⁴.

2. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3. *Cfr.* Alonso Mas (2003: 571).

4. *Cfr.* Climent Barberà (1996: 197-198).

Ciertamente, dicha cláusula residual “sólo sería de aplicación cuando la actividad del ente titular de la competencia sectorial no haya alcanzado los niveles adecuados”; pero, como también se ha explicado por la doctrina, cabe tener en cuenta que “en cualquier caso las Diputaciones pueden asumir, dentro de la ordenación del sector, un papel activo, mediante el establecimiento de servicios propios, aunque su actividad tendrá un carácter de complemento o suplencia de la actividad de otros entes y por tanto, la misma deberá ser coherente y compatible con la actividad principal; de forma que los objetivos vendrían señalados por el titular directo de la competencia sectorial”⁵.

Este criterio, tendente a una interpretación amplia del concepto de competencias propias de las diputaciones provinciales, está en línea con el principio constitucional de autonomía local y se encuentra plenamente corroborado por el legislador posterior. En efecto:

(i) Por un lado, entendemos que el principio de autonomía local contemplado en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución lleva implícito un mandato de signo exegético, de tal manera que, una vez dictada la norma por el legislador, esta debe interpretarse de la forma que más respete los principios que la inspiran, y como en la materia de Haciendas locales rige el principio de autonomía local, tendremos que las normas legales que se ocupan de las mismas deben interpretarse de la forma más favorable a la autonomía local garantizada por la Constitución.

Al respecto, cabe especificar que la autonomía local también alcanza la función recaudadora de los entes locales, y, por ende, el citado mandato exegético tendente a interpretar de la forma más favorable posible las competencias de los entes locales también se refiere a su capacidad para ejercer las funciones recaudadoras que el ordenamiento les atribuye.

(ii) Por otro lado, el artículo 1, apartado primero, de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, dio una nueva redacción al artículo 36 de la LBRL de 1985, donde se contempla que en el apartado 1, destinado a enumerar las competencias propias de las diputaciones provinciales, su letra d) queda redactada como sigue: “La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”.

Esto denota la voluntad del legislador de reforzar las competencias de la Administración provincial en la cooperación económica y social con las otras Administraciones públicas de su ámbito territorial. Cooperación que

5. Cfr. Climent Barberà (1996: 198), haciendo referencia a Morell Ocaña (1991: 27 y ss.).

también es susceptible de incluir la recaudación de ingresos públicos, pues tiene una clara vertiente económica.

(iii) Ciertamente la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, suprimió la competencia propia relativa a, “[e]n general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”. Sin embargo, entendemos que ello obedece a una cuestión de mera técnica legislativa tendente a evitar redundancias innecesarias, pues esta norma se solapaba con la norma que considera competencia propia provincial “[l]a cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito”.

El propio legislador viene a corroborar este criterio consistente en que, con la reforma operada por la Ley 27/2013, no pretendía mermar las competencias propias de las diputaciones provinciales, pues en su preámbulo (párrafo 12, primer inciso) se dice explícitamente lo siguiente: “Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes”.

De lo anterior se desprende que la diputación provincial puede establecer servicios que complementen o incluso que suplan la actividad de otros entes titulares directos de la competencia sectorial, máxime cuando estos no hayan alcanzado los niveles adecuados, teniendo en cuenta lo siguiente:

1.- Los objetivos del servicio provincial han de venir indicados por el titular directo de la competencia sectorial.

En el caso que nos ocupa, esto implica que debería ser la comunidad de regantes (que, como veremos, es la titular directa de la competencia sectorial relativa a la recaudación de sus ingresos) la que fijase los objetivos de la diputación provincial (como ente que eventualmente, y en los términos que más adelante examinaremos, se plantea la posibilidad de que ejecute el servicio de recaudación de dichos ingresos).

2.- El servicio provincial ha de responder al fomento del desarrollo económico y social de la provincia.

En el caso que nos ocupa, entendemos difícilmente discutible que los regadíos ubicados en una provincia forman parte de los intereses provinciales, ya que son un instrumento del desarrollo económico y social de los municipios de la provincia donde radican tales regadíos. Y, por tanto, la sostenibilidad financiera de las entidades que gestionan estos regadíos (como, según veremos, son las comunidades de regantes) también es de interés provincial.

No creo que sea necesario insistir en que un aspecto clave de la sostenibilidad financiera de la comunidad de regantes (como de cualquier otro

ente público) es el de la eficacia y eficiencia en la recaudación de sus ingresos, lo que implica que, en la medida en que se acredite que el servicio provincial de recaudación de los ingresos de la comunidad de regantes sirve a los principios de eficacia y eficiencia, responderá a los intereses peculiares de la provincia en tanto en cuanto dicha comunidad radique en municipios del respectivo ámbito provincial.

2.2

La recaudación de ingresos de las comunidades de regantes como interés particular de la provincia

De lo anteriormente expuesto se desprende que la recaudación de ingresos de las comunidades de regantes constituye un interés particular de la provincia. Adviértase lo siguiente:

a.- Los regadíos tienen un considerable impacto económico y social en los municipios donde radican, pues suponen una fuente de trabajo y riqueza.

b.- Impacto económico y social del que no puede ser ajena la provincia donde se insertan tales municipios, constituyendo por tanto los citados regadíos un interés peculiar de la provincia.

c.- En la medida en que estos regadíos están gestionados de forma comunitaria, resulta esencial asegurar la viabilidad económico-financiera de sus órganos gestores.

d.- Así, la diputación provincial también tiene un interés peculiar en el mantenimiento de su viabilidad económico-financiera, estimando pacífico que esta viabilidad incluye el fomento y la administración de la recaudación de ingresos.

e.- De ahí que la recaudación de los ingresos de las comunidades que gestionen los regadíos (como son las comunidades de regantes) radicadas en los términos municipales de una provincia constituya un interés peculiar de esta, ya que sirve a la financiación de una entidad significativa para el desarrollo económico y social de la provincia.

Cabe concluir, pues, que los regadíos tienen un considerable impacto económico y social en los municipios donde radican y, por tanto, constituyen un interés peculiar de la correspondiente provincia. Interés peculiar que se extiende a su financiación, pues de otro modo no tendrían viabilidad económico-financiera. Esto implica lo siguiente: (i) la recaudación de los ingresos de las comunidades que gestionen los regadíos (como son las comunidades de regantes) radicadas en los términos municipales de una provincia consti-

tuye un interés peculiar de esta, ya que sirve a la financiación de una entidad significativa para el desarrollo económico y social de la provincia, siendo, por tanto, una competencia propia de la diputación provincial de conformidad con el artículo 36.1.d) y e) de la LBRL de 1985; (ii) ahora bien, se trata de una competencia genérica y, por ende, resulta imprescindible examinar cómo se concreta por la normativa concordante, tanto la sectorial de aguas como la de la Administración local.

3

Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes

3.1

Comunidades de usuarios con carácter de corporaciones de derecho público

Tradicionalmente las comunidades de regantes son unas comunidades de usuarios que han sido calificadas como corporaciones de derecho público.

Así, partiendo de normativa precedente, el TR de la LA de 2001⁶ establece:

(i) Artículo 81.1, primer párrafo: “Los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes; en otro caso, las comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo”.

(ii) Artículo 82.1: “Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Actuarán conforme a los procedimientos establecidos en la presente Ley, en sus reglamentos y en sus estatutos y ordenanzas, de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

Previsión legal ya contenida en la Ley de Aguas de 1985⁷ y que el Tribunal Constitucional ha ratificado diciendo lo siguiente: “Las comunidades de usuarios que regula la Ley son, como se indica expresamente en el art.

6. Texto refundido estatal de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

7. Ley 29/1985, de 2 de agosto.

74.1 de la misma, Corporaciones de Derecho público” (Sentencia del TC 227/1988, FJ 24).

Y es que, como explica Caro-Patón⁸, “las Comunidades de regantes, en cuanto Corporaciones de Derecho público, reúnen los caracteres de éstas: son creadas por el Estado, la pertinencia es obligatoria, ejercen funciones públicas, dictan actos administrativos y su estructura y funcionamiento deben ser democráticos”.

De lo anterior se deduce que el propio Tribunal Constitucional admite explícitamente la calificación legal de las comunidades de regantes como corporaciones de derecho público.

3.2 Adscripción al organismo de cuenca

Asimismo, el legislador adscribe las comunidades de regantes al respectivo organismo de cuenca. En este sentido, como ya hemos visto, el artículo 82.1 del TR de la LA de 2001 establece lo siguiente: “Las comunidades de usuarios tienen el carácter de corporaciones de derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, que velará por el cumplimiento de sus estatutos u ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. [...]”.

A destacar que la adscripción de las comunidades de regantes al respectivo organismo de cuenca comporta que se sometan a la “tutela” de este, tanto a nivel de aprobación de su normativa como a nivel de revisión de sus actos. En efecto:

De acuerdo con el artículo 81.1, segundo párrafo, del TR de la LA de 2001: “Los estatutos u ordenanzas se redactarán y aprobarán por los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de cuenca”.

Y de conformidad con el artículo 84.5 del TR de la LA de 2001, relativo a la impugnación de los acuerdos de la junta general y de la junta de gobierno de las comunidades de regantes: “Los acuerdos de la junta general y de la junta de gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de su posible impugnación en alzada ante el Organismo de la cuenca”.

8. Caro-Patón Carmona (1997: 144).

Por otro lado, según el artículo 22.1 del TR de la LA de 2001: “Los organismos de cuenca, con la denominación de Confederaciones Hidrográficas, son organismos autónomos de los previstos en el artículo 43.1.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente”.

Y, finalmente, según la disposición adicional segunda del TR de la LA de 2001: “Las funciones que, de acuerdo con esta Ley, ejercen los Organismos de cuenca en aquellas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, corresponderán a las Administraciones hidráulicas de aquellas Comunidades que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos de autonomía, ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial”.

Así, la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988 admite, en relación con la precedente Ley de Aguas de 1985, que las comunidades de regantes están “adscritas al Organismo de cuenca (o a la Administración hidráulica correspondiente, de acuerdo con la disposición adicional cuarta)” [FJ 24)].

Al respecto, y según se deduce de esta STC aplicada a la disposición adicional segunda del vigente TR de la LA de 2001⁹, hemos de precisar que los organismos de cuenca son entes estatales, si bien las Administraciones hidráulicas autonómicas asumen las competencias estatales cuando concurren estas dos circunstancias: a) que el respectivo estatuto de autonomía reconozca competencias sobre el dominio público hidráulico a la comunidad autónoma; y b) que se trate de cuencas hidrográficas intracomunitarias, esto es, comprendidas íntegramente dentro del ámbito territorial de la respectiva comunidad autónoma.

Se trata, en suma, de lo siguiente: (i) Las comunidades de regantes están legalmente adscritas a su respectivo organismo de cuenca, lo que incluso conlleva que se sometan a la tutela de este, tanto a nivel de aprobación de su normativa como a nivel de revisión de sus actos. (ii) Asimismo, y dentro del marco estatutario, se advierte que las comunidades de regantes están

9. Partiendo de la disposición adicional cuarta de la redacción original de la Ley de Aguas de 1985, la vigente disposición adicional segunda del TR de la Ley de Aguas de 2001 establece: “Las funciones que, de acuerdo con esta Ley, ejercen los Organismos de cuenca en aquellas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, corresponderán a las Administraciones hidráulicas de aquellas Comunidades que en su propio territorio y en virtud de sus estatutos de autonomía, ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico y se trate de cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su ámbito territorial”.

adscritas mediatamente al Estado o a la comunidad autónoma según el organismo de cuenca al cual se adscriben se inserte dentro de la Administración estatal o autonómica, por ser, respectivamente, un organismo inter- o intracomunitario.

3.3

Consideración de Administración pública, pero con naturaleza mixta público-privada

Partiendo de lo anterior, cabe plantearse si las comunidades de regantes forman parte de la Administración pública. Cuestión que, según la práctica unanimitad doctrinal, ha de responderse de forma afirmativa.

Así, siguiendo nuevamente a Caro-Patón¹⁰, “interesa dejar en claro que nos encontramos ante Administraciones públicas y, en particular, Administraciones públicas de los regadíos: en el ejercicio de las funciones de policía de los aprovechamientos dictan actos administrativos. En cuanto tales actos son ejecutivos y ejecutorios se rigen por la LPC y están sujetos al control judicial característico de los actos de las Administraciones públicas [arts. 106.1 de la CE y 1.2.c) de la LJ]”.

En este sentido también se pronuncia la jurisprudencia, si bien se ha de tener en cuenta que tiende a practicar un matiz respecto a la naturaleza de las comunidades de regantes. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2011 (*Ar.* 512), dice: “[...] cabe concluir que las Comunidades de Regantes forman parte de la denominada Administración Corporativa, caracterizados por entes dotados de personalidad jurídica a los que la Ley les atribuye la gestión de fines públicos, lo que les convierte en Administraciones Públicas, pero que a la vez satisfacen los intereses privados de sus miembros, siendo pues de naturaleza mixta público-privada, al igual que otro tipo de entidades asociativas previstas en nuestro ordenamiento como son los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y las extinguidas Cámaras de la Propiedad Urbana” (FJ tercero).

Se observa, pues, que resulta pacífico sostener que las comunidades de regantes son auténticas Administraciones públicas, si bien el Tribunal Supremo aprecia que esto no impide reconocer su naturaleza mixta público-privada en cuanto que, junto a la gestión de fines públicos, también satisfacen los intereses privados de sus miembros.

10. Caro-Patón Carmona (1997: 149).

4

Naturaleza jurídica de las contribuciones a la comunidad de regantes por parte de los titulares

4.1

Prestaciones patrimoniales de carácter público y concepto material de tributo parafiscal

4.1.1

Prestación patrimonial de carácter público

Según el artículo 82.2 del TR de la LA de 2001: “Los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico, regularán la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua; y obligarán a que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan. Los estatutos y ordenanzas de las comunidades, en cuanto acordados por su junta general, establecerán las previsiones correspondientes a las infracciones y sanciones que puedan ser impuestas por el jurado de acuerdo con la costumbre y el procedimiento propios de los mismos, garantizando los derechos de audiencia y defensa de los afectados”.

A nuestro entender, las contribuciones a que obliga este precepto tienen un marcado carácter coactivo, pues nacen por imperativo legal, conformando auténticas obligaciones *ex lege*, y por ende, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, perfilada, entre otras, en las sentencias 185/1995, 182/1997, 233/1999, 276/2000, 102/2005 y 63/2019, son prestaciones patrimoniales de carácter público sujetas a la reserva de ley contemplada por el artículo 31.3 de la Constitución.

4.1.2

Concepto material de tributo

La cuestión es si tales contribuciones participan del concepto de tributo, lo que no es meramente teórico, pues tiene unas importantes consecuencias prácticas, en la medida en que determina la normativa aplicable en defecto de norma expresa.

Así, analizando concretamente el tema de qué plazo de prescripción resulta aplicable a las contribuciones satisfechas por los comuneros a la comunidad de regantes, Romero Carrero¹¹ advierte que la jurisprudencia no es unánime, existiendo dos grandes posturas.

Una primera postura viene definida por el citado autor diciendo lo siguiente: “No pocas Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia, entre las que cabe señalar la de Aragón de 11 de febrero de 2008 (EDJ 2008/81438) y Castilla-León de 30 de noviembre de 2012 (EDJ 2012/287354) —por citar algunos ejemplos—, han venido considerando que dichos créditos poseen naturaleza tributaria”. Esto no es baladí, pues conllevaría la aplicación del plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 66 de la LGT¹².

La segunda postura es definida por el mismo autor de la manera siguiente: “Otras, sin embargo, entienden que su naturaleza es la de créditos de derecho público no tributarios”. Esto conlleva que no se aplicará el plazo de prescripción cuatrianual de la LGT. Así, siguiendo con el citado autor, “siendo de aplicación el derecho común en el ámbito de la prescripción, es preciso traer a colación la absoluta similitud existente entre el régimen jurídico presupuestario, obligacional y de repercusión de derramas/cuotas de las Comunidades de Regantes y las de Propietarios, siendo de resaltar que la jurisprudencia prácticamente unánime recaída en relación con estas últimas viene a avalar la aplicación del plazo de prescripción de quince años previsto en el artículo 1.964 del Código Civil”.

Pues bien, a nuestro modo de ver, el criterio jurídicamente más sólido es el defendido por la primera postura indicada, pues estamos ante un supuesto que encaja con el concepto material de tributo al que se refirió el TC en las citadas SSTC 182/1997, 133/1999 y 102/2005, de donde se deduce que, en un sentido material, “tributo” es una prestación pecuniaria sin compromiso de restitución y coactiva derivada de una obligación *ex lege* no sancionadora que un ente público exige con la finalidad inexcusable, pero no necesariamente principal, de la cobertura de los gastos públicos.

Fijémonos en que, en el caso que nos ocupa, se dan todos y cada uno de los elementos definitorios del tributo material:

- (i) La contribución a satisfacer por los miembros de la comunidad de regantes tiene carácter pecuniario, al ser en dinero.
- (ii) Tal contribución es percibida por la comunidad de regantes sin asumir ningún compromiso de devolución, pues la obtiene de forma definitiva.

11. Romero Carretero (2014: 2-6).

12. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

- (iii) Según ya se ha indicado, es un pago coactivo, derivado de una obligación *ex lege*, pues no deriva de un acuerdo de voluntades entre el acreedor y el deudor, sino de lo que disponen los estatutos y ordenanzas de la comunidad de regantes dictados de conformidad con la ley formal y disposiciones reglamentarias de desarrollo.
- (iv) Es exigida por un ente público, como es, según hemos también indicado, la comunidad de regantes, en cuanto que tiene la consideración de Administración pública.
- (v) No es sancionadora, pues no tiene como finalidad castigar un acto ilícito.
- (vi) Por contra, sí que tiene como finalidad la cobertura de los gastos públicos, pues está destinada a la cobertura de los gastos comunes que origina la función de la comunidad de regantes consistente en la gestión de los recursos hídricos que el legislador le atribuye.

4.1.3 Parafiscalidad

Ciertamente, el régimen de estas contribuciones se aparta en algunas notas del régimen ordinario contemplado por el legislador en relación con los tributos. Así, mientras que el régimen ordinario prevé que el tributo sea recaudado por órganos de la Administración financiera y que no sea un ingreso afectado, las contribuciones que nos ocupan son recaudadas (como mejor veremos más adelante) por la propia comunidad de regantes, resultando afectadas a los concretos gastos previstos por el legislador.

Por tanto, en la medida en que el régimen de las contribuciones ahora estudiadas se aparta del régimen ordinario que nuestro ordenamiento jurídico establece para el conjunto de tributos, nos adentramos en el concepto de tributo parafiscal, tal y como por ejemplo acontece con las cuotas de urbanización y conservación previstas por la normativa urbanística¹³.

Se ha de precisar que el concepto de tributo parafiscal es una construcción dogmática que trasciende incluso al propio legislador. Decimos esto porque en virtud de la disposición final undécima de la LCSP de 2017¹⁴ se ha derogado el contenido original de la disposición adicional primera de la LGT de 2003, esto es, la norma que calificaba como tributos a las exacciones

¹³. Vid. sobre esta materia Rivas Nieto (2006: 46 y ss.).

¹⁴. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

parafiscales, sustituyéndolo por otro texto donde se regula la nueva figura constituida por la prestación patrimonial de carácter público no tributario¹⁵.

A nuestro modo de ver, el concepto dogmático de exacción parafiscal no puede verse afectado por esta normativa legal, pues se trata de una realidad que le viene predada, al igual que ocurre con tantos otros fenómenos¹⁶. En este sentido, Tandazo y Herrera¹⁷ también sostienen que “[...] la reforma introducida por la Ley de contratos no suprime el ‘concepto’ de exacciones parafiscales, pues éste constituye una construcción doctrinal que mantiene relevancia”.

En este marco, entendemos que el concepto de exacción parafiscal no ha desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico, pues presenta un sustantivo y dogmático que escapa a la regulación legal. Y, por ende,

15. Partiendo de la LGT de 1963, la redacción original de la disposición adicional primera de la LGT de 2003 rezaba: “Las exacciones parafiscales participan de la naturaleza de los tributos rigiéndose por esta ley en defecto de normativa específica”.

Esta disposición adicional primera de la LGT ha sido objeto de nueva redacción por la disposición final undécima de la LCSP de 2017, cuyo texto es el siguiente:

1. Son prestaciones patrimoniales de carácter público aquellas a las que se refiere el artículo 31.3 de la Constitución que se exigen con carácter coactivo.

2. Las prestaciones patrimoniales de carácter público citadas en el apartado anterior podrán tener carácter tributario o no tributario.

Tendrán la consideración de tributarias las prestaciones mencionadas en el apartado 1 que tengan la consideración de tasas, contribuciones especiales e impuestos a las que se refiere el artículo 2 de esta Ley.

Serán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario las demás prestaciones que exigidas coactivamente respondan a fines de interés general.

En particular, se considerarán prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias aquellas que teniendo tal consideración se exijan por prestación de un servicio gestionado de forma directa mediante personificación privada o mediante gestión indirecta.

En concreto, tendrán tal consideración aquellas exigidas por la explotación de obras o la prestación de servicios, en régimen de concesión o sociedades de economía mixta, entidades públicas empresariales, sociedades de capital íntegramente público y demás fórmulas de Derecho privado”.

16. Como es el caso de la prostitución, debatido en las Cortes, mediante la Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para prohibir el proxenetismo en todas sus formas (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, de 27 de mayo de 2022). Adviértase que frente a ella el legislador puede decidir regularla o no. A grandes rasgos, si opta por regularla puede decidir calificarla como actividad legal o como actividad ilegal, mientras que si opta por no regularla será una actividad alegal precisa de integración jurídica para llenar las lagunas. En todo caso, lo que no puede hacer es decidir que la prostitución no existe, pues, siquiera como hipótesis, siempre será susceptible de realizarse en la práctica.

Pues bien, algo parecido acontece con el fenómeno de la parafiscalidad. Frente al mismo, el legislador puede decir regularlo o no. Y, también a grandes rasgos, si opta por regularlo puede decidir calificarlo como tributo o como no tributo, mientras que si opta por no regularlo será un fenómeno que precisará de integración jurídica para llenar sus lagunas. Pero lo más relevante es que nos demos cuenta de que lo que no puede hacer el legislador es decidir que la parafiscalidad no existe, pues siquiera como hipótesis siempre será susceptible de realizarse en la práctica: basta con que se establezca una prestación coactiva que, participando del concepto sustantivo de tributo, se aparte del régimen típico y ordinario de los tributos, para que estemos ante una exacción o tributo parafiscal.

17. Tandazo y Herrera (2019: 40).

nada impide que el legislador establezca prestaciones patrimoniales de carácter público que participen del concepto de exacción parafiscal.

Llegados a la conclusión de que el silencio del legislador sobre la naturaleza de las exacciones parafiscales no significa que este concepto haya desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico, se nos plantea la cuestión de si es un auténtico tributo o por el contrario es una figura extratributaria.

A nuestro modo de ver, si la exacción parafiscal de que se trate se ajusta al concepto sustantivo de tributo, estaremos ante un auténtico tributo, siquiera sea en un sentido material, y, por ende, se le aplicarán los principios generales y las normas tributarias, salvo aquellos que resulten incompatibles con su parafiscalidad.

Con lo anterior pretendemos poner de manifiesto que las referenciadas contribuciones satisfechas a la comunidad de regantes, si bien formalmente no pueden calificarse de tributos en tanto en cuanto el legislador no les otorga esta categoría, sí que materialmente participan del concepto de tributo, siquiera sea parafiscal.

La consecuencia inmediata de esta conclusión estriba en que la interpretación e integración de la normativa específica de las exacciones parafiscales ha de regirse, en términos generales, por la normativa y los principios tributarios.

4.1.4 Corolario

Cabe, pues, concluir que la obligación de contribuir establecida por el artículo 82.2 del TR de la LA de 2001 respecto a los miembros de las comunidades de regantes: (i) Es una prestación coactiva que, según nuestro parecer, participa del concepto material de tributo o exacción parafiscal, y, por ende, la interpretación e integración de su normativa específica se rige por la normativa y los principios tributarios, salvo en aquello que resulte incompatible con su parafiscalidad. (ii) Se ha de reconocer, empero, que este criterio relativo al carácter tributario de las contribuciones que nos ocupa no es pacífico en la doctrina, existiendo posiciones divergentes. Ahora bien, en todo caso sí creemos resulta pacífico sostener que la contribución de regantes que nos ocupa se ha de calificar de prestación patrimonial de carácter público, y por ende, independientemente de que se reconozca o no su carácter tributario, estará sujeta a la reserva de ley contemplada por el artículo 31.3 de la Constitución.

4.2 Ingresos de derecho público

Según el artículo 83.4 del TR de la LA de 2001: “Las deudas a la comunidad de usuarios por gasto de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, gravarán la finca o industria en cuyo favor se realizaron, pudiendo la comunidad de usuarios exigir su importe por la vía administrativa de apremio, y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan, aun cuando la finca o industria hubiese cambiado de dueño. El mismo criterio se seguirá cuando la deuda provenga de multas e indemnizaciones impuestas por los tribunales o jurados de riego”.

Este precepto se refiere a las deudas que acrediten las comunidades de usuarios (y, por ende, afecta también a las acreditadas por las comunidades de regantes) motivadas por la administración y distribución de las aguas y, singularmente, por la conservación, limpieza o mejora. Se trata, pues, de las obligaciones coactivas, auténticas prestaciones patrimoniales de carácter público, a que se refiere el artículo 82.2 del TR de la LA de 2001, comentado por nosotros en el anterior subapartado 4.1.

En este marco, no resulta extraño que el legislador contemple la vía de apremio para la exacción de las deudas derivadas de las citadas obligaciones a las comunidades de regantes, pues el mismo interés público que persigue el legislador cuando regula el nacimiento coactivo de la obligación de pagar la prestación impulsa a que también regule su recaudación coactiva, lo que conlleva que estemos ante un ingreso de derecho público, sujeto por ende a la normativa de los ingresos de naturaleza pública esencialmente contemplada en los artículos 9 y siguientes de la LGP de 2003¹⁸, que se remite a la LGT de 2003.

Y es que también resulta pacífico en la doctrina sostener que, mientras “son ingresos de Derecho privado aquellos que la Administración realice actuando como un particular, sometida, en los vínculos y relaciones con los administrados que posibilitan la realización de estos ingresos, fundamental y normalmente a normas de Derecho privado [...] Los ingresos que la Administración realiza actuando como tal Administración pública son ingresos de Derecho público, en tanto que son normas de Derecho público las que disciplinan normal y fundamentalmente la actuación administrativa tendente a su realización y los vínculos y relaciones jurídicas que entre la Administración y administrados se derivan de tal actuación

18. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

o más generalmente de las normas que establecen y disciplinan tales ingresos”¹⁹.

De ahí que se haya de concluir sosteniendo que, de conformidad con el artículo 83.4 del TR de la LA de 2001, los ingresos de las comunidades de regantes por gastos de conservación, limpieza o mejora, y por los otros conceptos de administración y distribución de aguas, son exigibles por la vía de apremio. Esto implica que son ingresos de derecho público sujetos a su peculiar normativa, esencialmente contemplada en la LGP de 2003²⁰ y en la LGT de 2003.

En este sentido, Martín Bautista y Luna Quesada²¹ advierten que, aun cuando no resulta unánime la naturaleza jurídico-tributaria de las contribuciones de regantes, sí resulta pacífico considerarlas créditos de derecho público.

4.3 Interés perseguido

Finalmente, conviene concretar cuál es el interés perseguido por las referidas contribuciones a la comunidad de regantes.

La citada Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2011 (Ar. 512), después de admitir las facultades que tiene la comunidad de regantes para exigir dichas contribuciones por la vía de apremio, dice: “Con independencia de la naturaleza de tales facultades, lo cierto es que con el ejercicio de las mismas lo que se protege es el Patrimonio de la Comunidad de Usuarios, pero no el interés general del aprovechamiento del agua para lo que fueron constituidas; esto es, la actuación de la Comunidad dirigida al cobro de las deudas de los usuarios, no afectan sino al ámbito estrictamente privado de administración de la comunidad, sin implicar ejercicio de funciones administrativas conferidas por la Ley o delegadas por la Administración pública” (FJ segundo).

Según nuestro parecer, este criterio tan solo se explica si se interpreta la normativa de aguas a la luz de la normativa rectora de la legitimación activa para recurrir en vía judicial.

Decimos esto porque la jurisprudencia viene admitiendo la legitimidad activa general por parte de las comunidades de regantes a la hora de

19. Ferreiro Lapatza (2006: 102).

20. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

21. Martín y Luna (2017: 6).

impugnar los acuerdos adoptados por el organismo de cuenca, pero esta legitimidad general está limitada cuando se trata de la interposición de recursos de casación en interés de ley para la defensa de los intereses privados, pues, según se dice en la referida sentencia, “la falta de legitimación únicamente opera cuando se defienden intereses privados y no cuando ejercitan potestades públicas”²².

Pues bien, a los efectos de impedir que las comunidades de regantes puedan interponer recurso de casación en interés de ley cuando lo que se discute afecta al cobro de las contribuciones que realizan los comuneros, el Tribunal Supremo entiende que las facultades utilizadas por la comunidad para su cobro tienen como finalidad la protección de un interés particular.

A nuestro juicio, si esta interpretación jurisprudencial ya resulta muy forzada (a pesar de que se haga desde la óptica de la singular normativa rectora de la legitimación activa en vía judicial), la estimamos radicalmente inaplicable al caso que nos ocupa, pues aquí ha de primar la obligación constitucional de contribuir establecida en el artículo 31.1 de la Constitución. En efecto:

(i) Anteriormente hemos explicado que las contribuciones a satisfacer por los comuneros a las comunidades de usuarios de conformidad con el artículo 83.4 del TR de la LA de 2001 son auténticas prestaciones patrimoniales de carácter público que tienen la consideración de tributo en un sentido material, cabiendo ahora recordar de forma destacada que la obligación de pago que generan nace de forma coactiva y, además, tiene una clara finalidad pública como es la de subvenir a los gastos derivados de las funciones hidráulicas que el legislador atribuye a las comunidades de regantes.

(ii) Esta coactividad se extiende también a su recaudación, pues a la comunidad de regantes se le atribuye la facultad consistente en que las citadas contribuciones puedan ser exigidas por la vía de apremio. Como resulta preceptivo, esta atribución deriva directamente del legislador, y es que la doctrina se muestra unánime a la hora de considerar que el principio de legalidad de la actuación administrativa, propio de un Estado de derecho, exige que “la posibilidad de utilizar la vía de apremio como facultad excepcional exorbitante respecto a las posibilidades que se le ofrecen a cualquier acreedor particular, debe ser atribuida por Ley y en forma clara e inequívoca”²³. En este sentido, y haciendo referencia explícita al Tribunal

²². Vid., no obstante, la nueva normativa de casación derivada de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

²³. Cfr. López Díaz (1992: 172). Vid. también Rodríguez Bereijo (1992: 28) y Ferreiro Lapatzá (2006: 109).

Constitucional, Pérez Vega²⁴ explica lo siguiente: “La naturaleza funcional de las potestades tributarias y su necesaria habilitación legal ha sido reconocida por el TC en la sentencia 76/1990, de 26 de abril, en la que expresamente se establece que ‘el legislador ha de habilitar las potestades o instrumentos jurídicos que sean necesarios y adecuados para que, dentro del respeto a los principios y derechos constitucionales, la Administración esté en condiciones de hacer efectivo el cobro de las deudas tributarias’”. Se trata, en suma —prosiguiendo con este autor—, de que “el ejercicio de la vía de apremio va a exigir la existencia de una habilitación legal previa, de tal manera que la Administración Tributaria sólo podrá actuar conforme aquellos medios que señale la Ley y en los supuestos por ella fijados, para que su actuación se considere legítima”.

(iii) Como también se ha explicado, la atribución de la potestad de recaudar los ingresos de un ente público por la vía de apremio los convierte en ingresos de derecho público, siendo que, según el artículo 10.1 de la LGP de 2003, semejante prerrogativa se regirá por lo que disponen la LGT de 2003 y el RGR de 2005²⁵.

(iv) Centrándonos en la LGT de 2003, se observa que el precepto que inicia la Sección 2.^a, dedicada al procedimiento de apremio, es el artículo 163, que, en su apartado 1, dice: “El procedimiento de apremio es exclusivamente administrativo. La competencia para entender del mismo y resolver todas sus incidencias corresponde únicamente a la Administración tributaria”.

(v) Según explica López Díaz²⁶, el procedimiento de apremio ejercitado por las Administraciones públicas de conformidad con lo que dispone el legislador es una manifestación de la ejecutividad de los actos administrativos derivada de la autotutela administrativa, la cual, como se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de junio de 2006, se adecúa a la Constitución en tanto en cuanto sirve a los “intereses generales” que se ponderen con los intereses de los particulares y se sujeten al control jurisdiccional.

(vi) Bajo este marco normativo y doctrinal resulta muy difícil negar que no concurren marcados intereses públicos cuando el legislador de aguas otorga a una Administración pública, como es la comunidad de regantes, el derecho a percibir unos ingresos que nacen *ex lege*, pues, a fin de cuentas, estos ingresos sirven para cubrir los gastos que destina una entidad pública al ejercicio de las funciones hidráulicas que le confiere el legislador. Criterio

24. Pérez Vega (1998: 65).

25. Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

26. López Díaz (1992: 153).

que se ratifica cuando se advierte que el propio legislador otorga a la comunidad de regantes la potestad de recaudar las contribuciones por la vía de apremio, pues tal facultad, como manifestación de la autotutela administrativa, tan solo se puede atribuir para la protección de los intereses generales que representa la Administración, lo que indica que la recaudación de las contribuciones citadas tiene un incontestable carácter público.

Por tanto, según nuestro parecer, cabe concluir diciendo lo siguiente: (i) A pesar de que encontramos alguna sentencia del Tribunal Supremo en el sentido de que las contribuciones a satisfacer por los comuneros de forma obligatoria a la comunidad de regantes tienen un interés privado, entendemos que esta doctrina se ha de matizar, pues está dictada en el marco de un recurso donde se cuestiona la legitimidad activa de las comunidades de regantes para interponer recurso de casación. (ii) Materia esta donde se enjuician unos intereses jurídicos de marcado carácter procesal, muy distintos del caso que nos ocupa, regidos por la normativa administrativa del ejercicio de competencias sobre la recaudación de ingresos públicos. (iii) De ahí que, prosiguiendo con el caso que nos ocupa, entendamos que la normativa de aguas ha de ser interpretada no a la luz de la normativa procesal de la legitimación activa para recurrir, sino a la luz del principio constitucional donde se establece la obligación de contribuir prevista en el artículo 31.3 de la Constitución, pues las citadas contribuciones están destinadas a cubrir los gastos comunes que se generan por la función de la comunidad de regantes consistente en la gestión de los recursos hidráulicos públicos que el legislador le encomienda, lo que ya denota un marcado interés general en la recaudación de las contribuciones. (iv) Interés general que se ratifica cuando el propio legislador otorga la facultad de recaudarlas por la vía de apremio, pues esta facultad tan solo se otorga por el legislador cuando concurre un palmario interés general.

5

Recaudación de los ingresos de derecho público de las comunidades de regantes

5.1

Mecanismos de recaudación en vía ejecutiva por los que puede optar la comunidad de regantes

Acabamos de ver cómo el artículo 83.4 del TR de la LA de 2001 establece la exigibilidad en vía de apremio de los ingresos de las comunidades de regan-

tes por los gastos de conservación, limpieza o mejora, y por otros conceptos de administración y distribución de aguas.

Pues bien, el artículo 209.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico²⁷ desarrolla este precepto legal, estableciendo: “Para la aplicación del procedimiento de apremio, las Comunidades tendrán facultad de designar sus agentes recaudadores, cuyo nombramiento se comunicará al Ministerio de Economía y Hacienda, quedando sometidos a las autoridades delegadas de dicho Departamento en todo lo que haga referencia a la tramitación del procedimiento, si bien la providencia de apremio habrá de ser dictada por el Presidente de la Comunidad. Las Comunidades podrán solicitar de dicho Ministerio que la recaudación se realice por medio de los órganos ejecutivos del mismo”.

Según el transcrito precepto reglamentario, la comunidad de regantes puede optar por estos dos mecanismos de recaudación en el procedimiento de apremio de sus ingresos de derecho público: (i) gestión vía la designación de agentes recaudadores nombrados por la comunidad de regantes; (ii) gestión vía el Ministerio de Economía y Hacienda.

5.2 La designación de agentes recaudadores por la comunidad de regantes

Por lo que respecta a la gestión vía designación de agentes recaudadores nombrados por la propia comunidad de regantes, se advierte que se faculta a esta comunidad para designar su propio recaudador sin más limitación en este punto que comunicar el nombramiento a un departamento del Estado, como es el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que se explica por la adscripción de las comunidades de regantes a un organismo autónomo estatal como es el organismo de cuenca. Al respecto, tan solo matizar que cuando, por tratarse de cuencas intracomunitarias, el organismo de cuenca sea de carácter autonómico, entendemos que la comunicación de referencia se habrá de efectuar al correspondiente departamento de la comunidad autónoma.

Por tanto, la comunidad de regantes está facultada para nombrar su propio recaudador. La normativa sectorial de aguas no especifica cuál ha de ser el procedimiento a seguir, por lo que, en tanto en cuanto no se disponga lo contrario, hemos de estar a la normativa general, que, en esencia y de

27. Aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

acuerdo con los sistemas teóricos de recaudación²⁸, da lugar a una pluralidad de posibilidades, susceptibles de clasificarse en tres grupos:

- (i) En primer lugar, parece obvio que la normativa admite que el agente recaudador forme parte de la plantilla laboral de la comunidad de regantes. Se trata de la denominada recaudación inmediata por el propio ente acreedor, y consiste en la selección del recaudador mediante la normativa reguladora del personal integrante de la plantilla laboral de la comunidad de regantes.
- (ii) En segundo lugar, también parece obvio que, con las limitaciones predicables de los actos de autoridad, nada impide que el agente recaudador sea un contratista de la comunidad de regantes. Se trata de la denominada recaudación por gestor indirecto, y consiste en la selección del recaudador mediante la normativa contractual.
- (iii) En tercer lugar, tampoco encontramos ningún impedimento a que el agente recaudador pueda ser otro ente público diferente de la comunidad de regantes. Se trata de la denominada recaudación por atribución intersubjetiva del ejercicio de competencias, y consiste en la selección del recaudador mediante la normativa reguladora de la delegación de competencias o de la encomienda de gestión.

El objeto del presente trabajo nos obliga a centrarnos en esta última posibilidad citada.

6

Recaudación mediata por atribución intersubjetiva del ejercicio de competencias

6.1

Concepto

La recaudación mediata por atribución intersubjetiva del ejercicio de competencias no es otra que la técnica en virtud de la cual un ente público delega o encomienda a otro ente público el ejercicio de las competencias recaudadoras.

En el caso que nos ocupa nos referimos, por tanto, a la técnica en cuya virtud la comunidad de regantes delegaría o encomendaría a la diputación provincial el ejercicio de las competencias en materia de recaudación.

28. Vid. López Díaz (1992: 41-42).

Antes de examinar hasta qué punto el vigente ordenamiento jurídico admite esta opción, resulta conveniente diferenciar entre sus dos modalidades básicas: la delegación de competencias y la encomienda de gestión.

En relación con la normativa rectora, cabe recordar que la comunidad de regantes es una corporación pública que tiene la consideración de Administración adscrita al organismo de cuenca. Cuando el organismo de cuenca pertenece al Estado, la comunidad de regantes es una corporación regida íntegramente por la norma estatal; mientras que, si pertenece a la comunidad autónoma, se ha de tener en cuenta la normativa autonómica que le resulte aplicable.

En el presente trabajo nos circunscribimos a la normativa estatal.

6.2

Delimitación entre la delegación de competencias y la encomienda de gestión

Si bien las diferencias conceptuales entre la delegación de competencias y la encomienda de gestión no son pacíficas, entendemos que de la LRJSP de 2015²⁹ pueden deducirse los trazos más elementales de su delimitación.

En efecto, sin perjuicio de las singularidades que se ocupan de la materia de una forma más particular, la delegación de competencias viene regulada a nivel general por el artículo 9 de la LRJSP de 2015, en cuyo apartado 1, párrafo primero, se establece: "1. Los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas".

Y la encomienda de gestión, también regulada a nivel general por la LRJSP de 2015, en cuyo artículo 11, apartado 1, párrafo primero, se establece: "1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño".

29. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Comparando estos dos preceptos, que coinciden sustancialmente y de forma respectiva con los artículos 13 y 15.1 de la ya derogada LRJPAC de 1992³⁰, se advierte que la delegación de competencias supone “una actuación *alieno domine*, en virtud de un mandato de Derecho público por el cual los actos del delegado se imputan o consideran actos del delegante”, mientras que la encomienda de gestión “consiste en atribuir ‘por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño’ a otros órganos de la misma o *distinta Administración* la ‘realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las entidades de Derecho público’”³¹.

Dicho de otra manera: “Existe *delegación*, en sentido propio, cuando, frente a la organización delegante, la delegada ostenta la competencia de resolver definitivamente, ejerciendo *en nombre propio y bajo la propia responsabilidad* la correspondiente competencia que, sin embargo, continúa siendo de la titularidad de la persona pública delegante”, mientras “lo característico de la *encomienda* (también denominada, en ocasiones, gestión ordinaria de servicios o asignación) es que la organización encomendada ejerce *competencia ajena* -como en la delegación-, pero actuando *nomine alieno* (como mandataria), *en nombre y bajo la responsabilidad de la organización encomendante* -al contrario que en la delegación, en la que la delegada actúa en nombre propio. Esto justifica que la organización encomendante ostente intensas facultades de tutela jurídica, material e incluso orgánica -posibilidad de dar órdenes concretas sobre el ejercicio de la competencia, de imponer módulos de funcionamiento y de organizar los servicios, sin tener que respetar, con respecto a estas competencias, la potestad de autoorganización de la entidad encomendada-”³².

Por tanto, a nivel general cabe concluir lo siguiente: (i) en la encomienda de gestión hay una atribución de funciones para la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios relacionados con determinada competencia que el encomendado ejerce siempre en nombre y bajo la responsabilidad del encomendante, (ii) mientras que en la delegación de competencias hay una atribución de funciones más amplia, que alcanza también los actos o resoluciones de carácter jurídico relacionados con determinada competencia que el delegatario ejerce en nombre propio y bajo su responsabilidad.

30. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

31. Cfr. Parada (1993: 100, 107).

32. Cfr. Rodríguez de Santiago (1997: 269-270).

7

La delegación de competencias por la comunidad de regantes a la diputación provincial

7.1

Normativa aplicable

7.1.1

Esquema

La delegación de competencias a favor de las diputaciones provinciales se contempla de forma singular tanto (i) en la normativa de Haciendas locales como (ii) en la normativa administrativa local.

7.1.2

Normativa de Haciendas locales

El artículo 7.1 del TR de la LRHL de 2004³³ establece:

“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación tributarias que esta ley les atribuye.

Asimismo, las entidades locales podrán delegar en la comunidad autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integradas, las facultades de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos de Derecho público que les correspondan”.

Y el referido artículo 106.3 de la LBRL de 1985 establece: “Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado”.

33. Texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Se advierte que el artículo 7.1 del TR de la LRHL de 2004, en relación con el artículo 106.3 de la LBRL de 1985, se refiere a la delegación de las competencias gestoras de los tributos locales propios a otras entidades locales de ámbito superior o a la respectiva comunidad autónoma. Es decir, se trata de preceptos que tan solo se ocupan de la delegación por parte de una entidad local a otra (ya sea también local, ya sea la comunidad autónoma), por lo que no parecen estar pensados para la hipótesis contraria, es decir, que un ente no local (como, según hemos visto, es la comunidad de regantes) delegue funciones recaudadoras a un ente local (como es la diputación provincial).

Por tanto, la delegación de competencias contemplada por el artículo 7 del TR de la LRHL de 2004, en relación con el artículo 106.3 de la LBRL de 1985, no creemos pueda amparar la delegación en la diputación provincial de las competencias recaudadoras que tiene comunidad de regantes.

7.1.3 Normativa administrativa local

La LBRL de 1985, después de diferenciar en su artículo 7 las competencias de las entidades locales según sean propias o por delegación, establece en su artículo 8 lo siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas”.

Este precepto se relaciona directamente con el artículo 37 de la misma LBRL de 1985, según el cual:

- “1. Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades.
2. El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.
3. El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27”.

Se observa que el apartado 3 de este artículo 37 de la LBRL de 1985 se remite al artículo 27, donde contempla la delegación a las diputaciones provinciales por parte de las comunidades autónomas y del Estado³⁴.

34. La vigente redacción del art. 37 de la LBRL, derivada del art. 1.10 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, es:

1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.

La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.

3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:

[...]

l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.

[...]

4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.

6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.

7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.

8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”.

Por lo que respecta a la posibilidad de delegar a la diputación provincial competencias de la comunidad autónoma previstas en el apartado 1 del artículo 27 de la LBRL de 1985, no creemos resulte aplicable al caso que nos ocupa, consistente en una comunidad de regantes de titularidad estatal.

En cambio, sí resulta plausible la posibilidad prevista por el apartado 2 de este artículo, consistente en delegar a la diputación provincial competencias del Estado, tema que examinamos acto seguido.

7.2 **Requisitos**

Los requisitos de la delegación de competencias a favor de las diputaciones provinciales que se deducen del artículo 37.2 de la LBRL de 1985 y preceptos concordantes se pueden esquematizar como sigue:

7.2.1 **Requisito objetivo**

El objeto de la delegación radica en competencias de mera ejecución que han de ser estatales (art. 37.2 de la LBRL de 1985). Pasemos a examinar estos requisitos:

(i) Respecto al concepto de delegación de competencias de “mera ejecución”, se ha dicho por la doctrina que parece acercar la delegación a una fórmula intermedia entre esta y la encomienda de gestión, donde el ente delegante dicta unas instrucciones generales e incluso particulares que limiten en gran medida la discrecionalidad del ente delegatario a la hora de dictar los actos administrativos³⁵.

Ahora bien, hemos de tener presente que el propio legislador se ocupa de esclarecer su alcance. Y así, centrándonos en la materia de gestión de ingresos, la remisión que hace el artículo 37.3 de la LBRL de 1985 al artículo 27 pone de manifiesto que la delegación puede alcanzar la “liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado” [*cfr.* letra l) del apartado 3 de dicho art. 27].

En el caso concreto objeto del presente trabajo, ya sabemos que la comunidad de regantes tiene competencia para realizar el servicio de recaudación de sus propios ingresos, incluso en vía ejecutiva (*cfr.* arts. 82.2 y 83.4

³⁵. *Cfr.*, respecto a esta figura intermedia del art. 37 ahora examinado, Alonso Mas (2003: 588).

del TR de la LA de 2001, y art. 209 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986).

Como también sabemos, las cuotas constitutivas de los ingresos exigibles por parte de las comunidades de regantes a sus miembros son una prestación patrimonial de carácter público que responde al concepto de tributo en sentido material y, por ende, ha de ser objeto de liquidación y de recaudación por un ente público. Siendo que la comunidad de regantes es un ente público corporativo adscrito al Estado en la medida en que, a su vez, se adscriba a un organismo de cuenca estatal, integrante de la Administración institucional del Estado.

En este marco, entendemos que si la delegación contemplada por el artículo 37.2 de la LBRL de 1985 es susceptible de alcanzar la liquidación y recaudación de tributos propios del Estado, también es susceptible de alcanzar la liquidación y recaudación de las cuotas exigibles por la comunidad de regantes adscrita a un organismo de cuenca estatal, pues estamos ante una prestación que materialmente tiene la condición de tributo, cuyo sujeto activo acreedor es una comunidad de regantes adscrita mediatamente al Estado.

(ii) Respecto a la necesidad de que las competencias delegadas sean del Estado, cabe insistir en que las comunidades de regantes son corporaciones de derecho público adscritas a un organismo de cuenca, el cual es un organismo autónomo que, como tal, es una Administración pública que, en cuanto se refiere a una cuenca supracomunitaria, es Administración institucional del Estado.

Por tanto, de aceptarse esta interpretación, también se deberá aceptar que son estatales las competencias que el legislador estatal confiere a la comunidad de regantes radicadas en cuencas intercomunitarias en su condición de Administración corporativa del propio Estado, máxime cuando, según hemos explicado: (i) La adscripción de las comunidades de regantes al organismo de cuenca comporta incluso que se sometan a la tutela de este organismo, tanto a nivel de la aprobación de su normativa como a nivel de la revisión de sus actos (*cf.* arts. 81.1, segundo párrafo, y 84.5 del TR de la LA de 2001). (ii) El nombramiento de los agentes recaudadores por parte de la comunidad de regantes habrá de comunicarse al Ministerio de Economía y Hacienda, restando sometidos a las autoridades delegadas de dicho departamento estatal en todo lo que se refiere a la tramitación del procedimiento (*cf.* art. 204 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986).

En suma, a nuestro entender, se cumple el requisito objetivo de la delegación contemplado por el artículo 37.2 de la LBRL de 1985, por los siguientes motivos: (i) La delegación está referida a las competencias de

“mera ejecución”, expresión esta que, interpretada a la luz del artículo 27.3.1) de la citada Ley de Bases, permite sostener que puede alcanzar la liquidación y recaudación de tributos, siendo que, siquiera en un sentido material, las contribuciones exigibles por las comunidades de regantes son tributo. (ii) Cuando se trata de cuencas intercomunitarias, la delegación está referida a competencias del “Estado”, concepto este que en un sentido amplio alcanza también a su Administración corporativa, como son las comunidades de regantes que estén adscritas a un organismo autónomo estatal, tal y como sucede con los organismos de cuenca intercomunitaria. (iii) Competencia estatal que se ratifica cuando se observa que la adscripción de las comunidades de regantes al organismo de cuenca comporta, incluso, que se sometan a la tutela de este organismo tanto a nivel de la aprobación de su normativa como a nivel de la revisión de sus actos, y que el Estado supervisa la tramitación del procedimiento destinado al nombramiento de los agentes recaudadores por parte de las comunidades de regantes.

7.2.2 **Requisito subjetivo**

Desde un punto de vista subjetivo, tenemos que el ente delegante ha de ser el Estado, mientras que el ente delegatario ha de ser la diputación provincial (*cf.* art. 37.2 de la LBRL de 1985).

Por lo que respecta al ente delegante, cabe recordar que la comunidad de regantes radicada en una cuenca intercomunitaria se adscribe como ente corporativo a la Administración institucional del Estado vía el organismo de cuenca, que es un ente tutelante; y que, además, el Estado supervisa la tramitación del procedimiento destinado al nombramiento por parte de las comunidades de regantes de sus agentes recaudadores.

7.2.3 **Requisito causal**

En relación con la causa, se reclama que el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación del servicio competencia del Estado (*cf.* art. 37.2 de la LBRL de 1985).

Hemos de tener presente que el caso que nos ocupa es el de la gestión de ingresos, materia esta donde el conjunto de las diputaciones provinciales

han demostrado ser un ámbito adecuado y apropiado para tal gestión, al acreditar un alto nivel de eficacia.

Así, Rubio de Urquía³⁶ ya explicó que, en relación con los municipios y comunidades autónomas, “las Provincias han conseguido desarrollar Servicios de gestión tributaria que, con una u otra denominación y forma jurídica, han alcanzado elevadísimo nivel de eficacia”. Si las diputaciones provinciales han llegado a alcanzar un elevadísimo nivel de eficiencia en relación con los municipios y las comunidades autónomas, entendemos que como mínimo lo mismo cabe presumir respecto a las comunidades de regantes, que suelen tener un aparato administrativo tendencialmente más modesto.

7.2.4 Requisito formal

Desde un punto de vista formal, la delegación se tramitará cumplimentando estos extremos:

(i) La delegación que se practique por la comunidad de regantes requerirá la previa consulta e informe de las comunidades autónomas interesadas (*cf.* art. 37.2 de la LBRL de 1985). De conformidad con el artículo 80 de la LPAC³⁷, este informe no será vinculante y habrá de ser emitido en el plazo de diez días, bien entendido que si no se emite en este plazo se podrá continuar con el expediente.

(ii) Los términos de la delegación se habrán de acomodar al artículo 27 de la LBRL de 1985, que, entre otros aspectos, reclama la redacción de una memoria donde se justifique el cumplimiento del principio de eficacia (al que ya hemos hecho referencia), y se pondrá de manifiesto que la delegación no supondrá un mayor gasto público (art. 37.3 de la LBRL de 1985)³⁸.

^{36.} Rubio de Urquía (2002: 12-13).

^{37.} Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

^{38.} Martín y Luna (2017: 19) advierten: “Tales acuerdos de delegación de competencias, en concreto de la gestión recaudatoria de los ingresos de derecho público de las Comunidades de Usuarios/Regantes se formalizan mediante Convenios que debe cumplir con las prescripciones del artículo 47 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que indica que son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

8

La encomienda de gestión por la comunidad de regantes a la diputación provincial

8.1

Normativa aplicable

A diferencia de lo que sucede con la delegación de competencias, la encomienda de gestión en favor de las diputaciones provinciales no se contempla de forma singular ni por la normativa de Haciendas locales ni por la normativa administrativa local, por lo que hemos de estar a la normativa administrativa común, donde se regula por el artículo 11 de la LRJSP de 2015³⁹.

39. El art. 11 de la LRJSP de 2015 reza como sigue:

1. La realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

Las encomiendas de gestión no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

2. La encomienda de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o Entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda.

En todo caso, la Entidad u órgano encomendado tendrá la condición de encargado del tratamiento de los datos de carácter personal a los que pudiera tener acceso en ejecución de la encomienda de gestión, siéndole de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal.

3. La formalización de las encomiendas de gestión se ajustará a las siguientes reglas:

a) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos administrativos o Entidades de Derecho Público pertenecientes a la misma Administración deberá formalizarse en los términos que establezca su normativa propia y, en su defecto, por acuerdo expreso de los órganos o Entidades de Derecho Público intervinientes. En todo caso, el instrumento de formalización de la encomienda de gestión y su resolución deberá ser publicada, para su eficacia, en el Boletín Oficial del Estado, en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante.

Cada Administración podrá regular los requisitos necesarios para la validez de tales acuerdos que incluirán, al menos, expresa mención de la actividad o actividades a las que afecten, el plazo de vigencia y la naturaleza y alcance de la gestión encomendada.

b) Cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de Derecho Público de distintas Administraciones se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas, que deberá ser publicado en el 'Boletín Oficial del Estado', en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o en el de la Provincia, según la Administración a que pertenezca el órgano encomendante, salvo en el supuesto de la gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos insulares, que se regirá por la legislación de Régimen Local".

8.2 **Requisitos**

Partiendo del citado artículo 11 de la LRJSP de 2015, los requisitos de la encomienda de gestión pueden esquematizarse como sigue:

8.2.1 **Requisito objetivo**

El objeto de la encomienda de gestión es la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios cuya competencia sea del ente encomendante (*cf.* art. 11.1, párrafo primero, primer inciso, de la LRJSP de 2015).

Estas actividades, entendemos que se incluyen dentro de la competencia que tiene la comunidad de regantes para realizar el servicio de recaudación de sus propios ingresos, la cual, como ya hemos dicho, alcanza incluso la vía ejecutiva (*cf.* arts. 82.2 y 83.4 del TR de la LA de 2001, y art. 209 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986).

8.2.2 **Requisito subjetivo**

El ente encomendante ha de ser una entidad de derecho público, mientras que el ente encomendado ha de ser un órgano o una entidad administrativos sujetos al derecho público (*cf.* art. 11.1, párrafo primero, de la LRJSP de 2015).

En el caso que nos ocupa, ya hemos visto que la comunidad de regantes, como ente encomendante, es una entidad de derecho público (*cf.* art. 82.1 del TR de la LA de 2001), mientras que la diputación provincial es una entidad administrativa recogida incluso a nivel constitucional (*cf.* art. 141 de la Constitución).

8.2.3 **Requisito causal**

La causa de la encomienda ha de recaer en razones de eficacia o en la eficiencia de los medios técnicos idóneos para el desarrollo de la actividad o del servicio (*cf.* art. 11.1, párrafo primero, de la LRJSP de 2015).

En el caso que nos ocupa, ya hemos visto que las razones de eficacia en la gestión recaudatoria del conjunto de las diputaciones están acreditadas.

8.2.4 Requisito formal

Centrándonos en la encomienda de gestión entre órganos y entidades de diferentes Administraciones, resulta que se habrá de formalizar mediante la firma del correspondiente convenio, a no ser que se trate de la gestión ordinaria de los servicios de las comunidades autónomas por las diputaciones, los cabildos o los consejos insulares, que se regirá por la legislación de régimen local [cfr. art. 11.3.b) LRJSP de 2015].

En el caso que nos ocupa, relativo a la recaudación de ingresos de comunidad de regantes adscrita a un organismo de cuenca intercomunitario, damos por descontado que no estamos ante la gestión ordinaria de ningún servicio autonómico y, por ende, se aplicará el criterio general consistente en que la encomienda de gestión se habrá de formalizar mediante la firma del correspondiente convenio entre la comunidad de regantes y la diputación provincial, el cual deberá ser objeto de publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

9 Conclusiones

Las conclusiones alcanzadas pueden esquematizarse de esta manera:

1.- Los regadíos tienen un considerable impacto económico y social en los municipios donde radican, y, por ende, constituyen un interés peculiar de la correspondiente provincia. Interés peculiar que se extiende a su financiación, pues de otra manera no tendrían viabilidad económico-financiera. Ello implica lo siguiente: (i) La recaudación de los ingresos de las comunidades que gestionan los regadíos (como son las comunidades de regantes) radicadas en los términos municipales de una provincia se erige en un interés peculiar de esta, ya que sirve a la financiación de una entidad relevante para el desarrollo económico y social de la provincia, siendo, por ende, una competencia propia de la diputación provincial, de conformidad con el artículo 36.1.d) y e) de la LBRL de 1985. (ii) Ahora bien, se ha de tener en cuenta que se trata de una competencia genérica, y, por ende, resulta imprescindible examinar cómo se concreta por la normativa concordante, tanto la sectorial como la de la Administración local.

2.- De ahí que, por más que genéricamente las diputaciones provinciales puedan asumir las funciones gestoras relativas a otros entes, ello tan solo será posible respecto a la comunidad de regantes en la medida en que lo permita la normativa específica, tanto de la propia comunidad de regantes, en su condición de ente titular del ingreso público, como de la propia diputación provincial, en su condición de ente público susceptible de gestionar tal ingreso.

3.- Por lo que respecta a la normativa rectora de las comunidades de regantes, destacan los preceptos relativos a su naturaleza jurídica y a la obligación de contribuir.

4.- Comenzando por los preceptos donde se regula la naturaleza jurídica de las comunidades de regantes, cabe concluir que se trata de una Administración pública de carácter corporativo y de naturaleza mixta pública que, en tanto se refiera a una cuenca intercomunitaria, estará adscrita a la Administración institucional del Estado, por los siguientes motivos: (i) el legislador les atribuye la consideración de corporaciones de derecho público y las adscribe a un organismo de cuenca que, en el caso de cuencas intercomunitarias, se integra dentro de la Administración institucional del Estado; (ii) la jurisprudencia les reconoce una naturaleza mixta público-privada, en cuanto que junto a la gestión de fines públicos también satisfacen los intereses jurídico-privados de sus miembros.

5.- Continuando con los preceptos donde se regula la obligación de contribuir, se observa que el artículo 82.2 del TR de la LA de 2001 impone a los miembros de la comunidad de regantes una obligación coactiva que, según nuestro parecer, consiste en una prestación patrimonial de carácter público partícipe del concepto de tributo parafiscal en un sentido material, y, por ende, la interpretación e integración de su normativa específica se rige por la normativa y los principios tributarios, salvo en aquello que atente contra su naturaleza parafiscal. En todo caso, lo más relevante es que resulta pacífico considerarla una prestación patrimonial de carácter público sujeta a la reserva de ley del artículo 31.3 de la Constitución.

6.- Asimismo, se observa que participan de pareja naturaleza (de prestación patrimonial de carácter público y, de aceptarse nuestro criterio, de tributo parafiscal material) los ingresos de las comunidades de regantes por gastos de conservación o mejora, y por los otros conceptos de administración y distribución de aguas que, de conformidad con el artículo 83.4 del TR de la LA de 2001, son exigibles en ejecutiva, por la vía de apremio, lo que es habitual en las prestaciones coactivas *ex lege* y que, en todo caso, determina su carácter de ingresos de derecho público sujetos a su peculiar normativa, esencialmente contemplada por la LGT.

7.- A pesar de que encontramos alguna sentencia del Tribunal Supremo en el sentido de que las contribuciones que los comuneros han de satisfacer de forma obligatoria a la comunidad de regantes tienen un interés privado, entendemos que esta doctrina ha de ser matizada, por lo siguiente: (i) está dictada en el marco de un recurso donde se cuestiona la legitimidad activa de las comunidades de regantes para interponer recurso de casación; (ii) materia esta donde se enjuician unos intereses jurídicos de marcado carácter procesal, muy distintos del caso que nos ocupa, regidos por la normativa administrativa del ejercicio de competencias sobre la recaudación de ingresos públicos; (iii) de ahí que, prosiguiendo con el caso que nos ocupa, entendamos que la normativa de aguas ha de ser interpretada no a la luz de la normativa procesal de la legitimación activa para recurrir, sino a la luz del principio constitucional donde se establece la obligación de contribuir prevista en el artículo 31.3 de la Constitución, pues las citadas contribuciones están destinadas a cubrir los gastos comunes que se generan por la función de la comunidad de regantes consistente en la gestión de los recursos hidráulicos públicos que el legislador le encomienda, lo que ya denota un marcado interés general en la recaudación de las contribuciones; (iv) interés general que se ratifica cuando el propio legislador otorga la facultad de recaudarlas por la vía de apremio, pues esta facultad tan solo se otorga por el legislador cuando concurre un palmario interés general.

8.- Centrándonos en la recaudación ejecutiva representada por la vía de apremio, el artículo 209.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico establece: (i) amén de la posibilidad de solicitar que la recaudación se haga por el Ministerio de Economía y Hacienda, la comunidad de regantes puede optar por designar agentes recaudadores; (ii) al no determinarse la forma de la designación de tales agentes, se ha de entender que se reconocen a la comunidad de regantes las diferentes opciones que al respecto contempla nuestro ordenamiento jurídico, como son la contratación de personal de plantilla, la contratación de gestor indirecto o la atribución intersubjetiva del ejercicio de competencias vía delegación de competencias o encomienda de gestión.

9.- Por lo que respecta a esta última opción citada, la atribución intersubjetiva del ejercicio de competencias, decir que consiste en la técnica en cuya virtud un ente público (como es la comunidad de regantes) delega o encomienda a otro ente público (como es la diputación provincial) el ejercicio de determinadas competencias (como son las de recaudación de ingresos).

10.- En relación con el concepto de delegación de competencias, decir que supone una atribución que suele alcanzar no solo a actuaciones de ca-

rácter material, técnico o de servicios, sino también a los actos o resoluciones de carácter jurídico relacionados con determinada competencia que el delegatario ejerce en nombre propio y bajo su responsabilidad.

11.- El artículo 37 de la LBRL de 1985 resulta aplicable a la delegación de competencias por la comunidad de regantes a las diputaciones provinciales. En su apartado 2 trata de delegaciones de competencias estatales, como es el caso que nos ocupa, relativo a cuencas intercomunitarias. Los requisitos esenciales reclamados por este precepto se pueden clasificar según su carácter objetivo, subjetivo, causal o formal.

12.- En el caso que nos ocupa, entendemos que se cumple el requisito objetivo de la delegación, por los siguientes motivos: (i) La delegación está referida a las competencias de “mera ejecución”, expresión esta que, interpretada a la luz del artículo 27.3.1) de la citada Ley de Bases, permite sostener que puede alcanzar a la liquidación y recaudación de tributos, siendo que, siquiera en un sentido material, las contribuciones exigibles por las comunidades de regantes son tributo. (ii) Cuando se trata de cuencas intercomunitarias, la delegación está referida a competencias del “Estado”, concepto este que en un sentido amplio alcanza también a su Administración corporativa, como son las comunidades de regantes que estén adscritas a un organismo autónomo estatal, tal y como sucede con los organismos de cuenca intercomunitaria. (iii) Competencia estatal que se ratifica cuando se observa que la adscripción de las comunidades de regantes al organismo de cuenca comporta, incluso, que se sometan a la tutela de este organismo tanto a nivel de la aprobación de su normativa como a nivel de la revisión de sus actos; y que el Estado supervisa la tramitación del procedimiento destinado al nombramiento de los agentes recaudadores por parte de las comunidades de regantes.

13.- También se cumple el requisito subjetivo de la delegación consistente en que el ente delegante sea el Estado, pues la comunidad de regantes adscrita a un organismo de cuenca intracomunitario se inserta en la Administración institucional estatal.

14.- Igualmente se cumple el requisito causal de la delegación, centrado en que el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación del servicio, pues la doctrina pone de manifiesto el elevado nivel de eficiencia que los servicios de recaudación de las diputaciones provinciales presentan frente al de los municipios y comunidades autónomas, siendo que como mínimo lo mismo cabe presumir respecto a las comunidades de regantes, que suelen tener un aparato administrativo tendencialmente más modesto.

15.- Y por lo que respecta al requisito formal de la delegación, decir que no advertimos ningún problema para su cumplimentación, pues se trata, sencillamente, de tramitar la consulta e informe no vinculante a las comuni-

dades autónomas implicadas, y de acomodarse a lo que dispone el artículo 27 de la LBRL de 1985.

16.- En relación con el concepto de encomienda de gestión, decir que supone una mera atribución de funciones destinadas a la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios relacionados con determinada competencia que el encomendado ejerce siempre en nombre y bajo la responsabilidad del encomendante.

17.- A diferencia de lo que sucede en la delegación de competencias, la encomienda de gestión en favor de las diputaciones provinciales no se contempla de forma singular ni en la normativa de Haciendas locales ni en la normativa administrativa local, por lo que hemos de estar a la normativa administrativa común, donde se regula por el artículo 11 de la LRJSP de 2015. Los requisitos reclamados por este precepto también se pueden clasificar según su carácter objetivo, subjetivo, causal o formal.

18.- En el caso que nos ocupa, se cumple el requisito objetivo de la encomienda de gestión, por lo siguiente: (i) su objeto es la relación de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia del ente encomendante; (ii) actividades que se incluyen dentro de la competencia que tiene la comunidad de regantes para realizar el servicio de recaudación de sus propios intereses.

19.- Igualmente se cumple el requisito subjetivo de la encomienda de gestión consistente en que el ente encomendante sea el Estado, pues la comunidad de regantes adscrita a un organismo de cuenca intracomunitario se inserta en la Administración institucional estatal.

20.- Asimismo, se cumple el requisito causal de la encomienda de gestión centrado en razones de eficacia o en la deficiencia de medios técnicos idóneos para el desarrollo de la actividad o del servicio, pues, como ya se ha apuntado, la doctrina pone de manifiesto el elevado nivel de eficacia que presentan los servicios de recaudación de las diputaciones provinciales.

21.- Y por lo que respecta al requisito formal de la encomienda de gestión, se centra en la firma y publicación del correspondiente convenio.

22.- La conclusión última a la que llegamos es que las comunidades de regantes ubicadas en cuencas intercomunitarias pueden atribuir la gestión de sus ingresos a la diputación provincial: (i) siguiendo la vía de la delegación de competencias contemplada por el artículo 37.2 de la LBRL de 1985, en cuyo caso la diputación provincial ejercerá la competencia en nombre propio y bajo su responsabilidad; (ii) siguiendo la vía de la encomienda de gestión contemplada en el artículo 11 de la LRJSP de 2015, en cuyo caso la diputación ejercerá la competencia en nombre y bajo la responsabilidad de la comunidad de regantes.

10 Bibliografía

- Alonso Mas, M.^a J. (2003). En AA. VV. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Madrid: Civitas.
- Caro-Patón Carmona, I. (1997). *El derecho a regar*. Madrid: Marcial Pons.
- Climent Barberà, J. (1996). En AA. VV. *La Provincia en el Estado de las Autonomías*. Madrid: Marcial Pons.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (2006). *Curso de Derecho Financiero Español*. Barcelona-Madrid: Marcial Pons.
- López Díaz, A. (1992). *La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio*. Madrid: Marcial Pons-Instituto de Estudios Fiscales.
- Martín Bautista, M.^a T. y Luna Quesada, C. F. (2017). Algunas consideraciones acerca de las comunidades de regantes y la recaudación de sus cuotas por las diputaciones provinciales. *Revista digital CEMCI*, 34, 1-23.
- Morell Ocaña, L. (1991). La competencia de fomento de las Diputaciones provinciales. En AA. VV. *La Provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas.
- Pagès i Galtés, J. (2005). *Tributos sobre las aguas*. Barcelona-Madrid: Marcial Pons.
- Parada, R. (1993). *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Madrid: Marcial Pons.
- Pérez Vega, L. M.^a (1998). *La iniciación del procedimiento de apremio de las deudas tributarias*. Valladolid: Lex Nova-Marcial Pons.
- Rivas Nieto, E. (2006). *Los tributos atípicos*. Barcelona-Madrid: Marcial Pons.
- Rodríguez Bereijo, Á. (1976). *Introducción al estudio del Derecho Financiero. Un estudio sobre los fundamentos teóricos del Derecho Financiero*. Madrid: IEF.
- (1992). El sistema tributario en la Constitución (los límites del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36, 9-69.
- Rodríguez de Santiago, J. M.^a (1997). *Los convenios entre Administraciones públicas*. Madrid: Marcial Pons.
- Romero Carretero, J. (2014). *El plazo de prescripción de las deudas mantenidas por los partícipes de las comunidades de regantes*. Comunicación presentada en el XIII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes de España.

Rubio de Urquía, J. I. (2002). La Provincia. *Tributos Locales*, 16, 7-18.

Sainz de Bujanda, F. (1977). *Sistema de Derecho Financiero* (t. I, vol. 1.º). Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Tandazo Rodríguez, A. y Herrera Molina, P. M. (2019). Una nueva parafiscalidad: constitucionalidad de las “tarifas” como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. *Tributos Locales*, 142, 29-43.