

Informe temático

---

*INFORME SOBRE INFORME SOBRE LA REFORMA  
DEL RÉGIMEN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS EN  
EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE AGUAS  
APROBADO POR EL REAL DECRETO LEGISLATIVO  
1/2001, DE 20 DE JULIO*

---

Autor: Antonio Embid Irujo, *Catedrático de derecho  
Administrativo. Universidad de Zaragoza*

Noviembre de 2020



LIBRO VERDE DE LA  
GOBERNANZA DEL  
AGUA EN ESPAÑA



## Índice

---

Resumen ejecutivo.....	iii
Abreviaturas, acrónimos y siglas .....	v
1. Previo .....	1
2. Juicio general sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas existente: es un régimen jurídico marcado por las dificultades en la consecución de la demanialización general de las aguas subterráneas. Consecuencias. Una propuesta para conseguir tal demanialización e inicio de la discusión sobre la misma.....	2
3. Sobre el contenido de la documentación examinada: la mayor parte de las propuestas en relación a las aguas subterráneas afectan a la consecución de una completa demanialización ....	8
4. Informe sobre las novedades que se proponen en el régimen de las aguas subterráneas regulado en el texto refundido de la ley de aguas.....	11
4.1. Las aguas minerales y termales. Opción por el mantenimiento en el régimen actual con alguna pequeña adición (art. 1.5 TRLA). Razones. ....	11
4.2. Introducción del sistema concesional para los usos privativos por disposición legal sobre aguas subterráneas y de manantial (supresión del art. 54.2 TRLA) .....	13
4.3. Alumbramiento y utilización de aguas subterráneas (art.73 TRLA) .....	15
4.4. Construcción y clausura de pozos (art.74 TRLA) .....	15
4.5. Recarga artificial de masas de agua subterránea (art.75 TRLA) .....	16
4.6. Ligeras modificaciones en el procedimiento para otorgar concesiones y autorizaciones (art. 79. TRLA).....	17
4.7. Comunidades de usuarios de agua subterránea (art. 87).....	17
4.8. Funciones de las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea. (art. 88)	18
4.9. Concepto de vertidos. (art. 100) .....	18
4.10. Adición de infracciones administrativas (art. 116 TRLA).....	19
5. Sobre las razones que en algunos casos inducen a no proponer la introducción de cambios sobre la redacción actual del texto refundido de la ley de aguas .....	19
6. Reflexiones finales.....	20
Anexo I: Relación de preceptos modificados en el texto refundido de la Ley de Aguas o nuevos sobre reforma del régimen de las aguas subterráneas .....	22

Anexo II. Documentación examinada para la formulación del informe..... 29

## Resumen ejecutivo

---

La opinión que se mantiene sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas, considerado globalmente, es positiva. Lo que no quiere decir que no se puedan advertir graves deficiencias en la gestión de esas aguas subterráneas hasta el punto de que se han puesto en riesgo determinadas masas de agua subterránea en España que así están declaradas administrativamente. Pero ello no responde en una relación causa-efecto a deficiencias en el régimen jurídico existente sino a problemas crónicos en la gestión motivados, sustancialmente, por las escasas dotaciones en medios personales y materiales que han tenido y tienen los Organismos de Cuenca.

El régimen jurídico ahora vigente (Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y en su seguimiento el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio) se fundamenta en la afirmación de la característica de dominio público de todas las aguas pero, al tiempo, en el respeto a los derechos adquiridos de los titulares de aguas subterráneas y de manantial si manifestaron en el tiempo apropiado para ello (los tres años que otorgó, tras el comienzo de su vigencia, la Ley 29/1985) sus deseos de pervivencia en tal régimen privado.

Existen muchas voces que se manifiestan por la generalización del dominio público (se han manifestado así distintas opiniones en el proceso de formación del Libro Verde sobre la Gobernanza del Agua), acabando con los reductos de aguas de titularidad privada. Ello, que es enteramente plausible, exigiría prever, conforme a la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional, la adecuada indemnización pues esa operación debería calificarse como de expropiatoria y, por tanto y en términos constitucionales, debería existir la correspondiente indemnización si las aguas se integraban en el dominio público (cfr. art. 33.3 CE). En el informe se contienen abundantes datos sobre esta cuestión y se discurre sobre una solución para evitar la indemnización consistente en la instauración de un canon (o denominación semejante) por el uso de las aguas (superficiales y subterráneas), del que se eximiría – en las condiciones que se regularan – a los antiguos titulares privados de aguas subterráneas. Es una decisión de alto contenido político que solo se apunta como sugerencia, como consecuencia de distintas opiniones vertidas en el proceso de formación del Libro Verde citado.

En todo caso se prevé como propuesta normativa que se establezca un sistema de apoyo a los Organismos de cuenca para incrementar su dotación de personal y medios materiales con la finalidad de que puedan dedicarse con más intensidad a las labores de comprobación sobre el respeto al ordenamiento jurídico vigente en la utilización de las aguas subterráneas. Recordándose que en el caso de que no tenga lugar tal respeto, el ordenamiento jurídico ordena la integración automática de las aguas afectadas en el dominio público, a los efectos de lo cual se deberá otorgar la correspondiente concesión administrativa.

Además de ello el informe versa sobre pequeñas modificaciones en el régimen jurídico conocido, introduciendo la regulación de la recarga de acuíferos lo que lleva consigo por coherencia una ligera modificación del concepto de vertido; igualmente el informe potencia el papel de las Comunidades de usuarios de aguas subterráneas (y dispone, paralelamente, la

extinción de aquellas Comunidades de usuarios que inexplicablemente han accedido a tal condición pese a que se trata de Comunidades que desarrollan su actuación sobre aguas de titularidad privada).

También se contienen en el informe propuestas de regulaciones que han sido tratadas igualmente en el informe sobre el régimen concesional, lo que afecta a los usos privativos por disposición legal regulados en el actual art. 54.2 TRLA para los que se propone su pase al sistema concesional.

Igualmente se contienen previsiones sobre la supresión del permiso de investigación sobre aguas subterráneas y se incrementa el peso de la Administración hídrica sobre la gestión de las aguas minerales y termales que, mayoritariamente, sigue entregada a la competencia de la Administración minera (autonómica) previéndose fórmulas de colaboración entre la Administración minera y la hídrica.

Finalmente se modifica la regulación de las infracciones administrativas para hacerla coherente con las nuevas disposiciones introducidas en el régimen jurídico de las aguas subterráneas.

## Abreviaturas, acrónimos y siglas

---

ANBAL.....	Asociación Nacional de Balnearios.
BOCG.....	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE.....	Boletín Oficial del Estado.
CCAA.....	Comunidades Autónomas.
CD.....	Congreso de los Diputados.
CE.....	Constitución Española.
DMA.....	Directiva Marco de Aguas.
EEAA.....	Estatutos de Autonomía.
MITECO.....	Ministerio para la Transición Ecológica.
PAC.....	Política Agraria Comunitaria.
PHN.....	Plan Hidrológico Nacional.
RDPH.....	Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
RRDD.....	Reales Decretos.
STC.....	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS.....	Sentencia del Tribunal Supremo.
TRLA.....	Texto Refundido de la Ley de Aguas.
TC.....	Tribunal Constitucional.
TS.....	Tribunal Supremo.
UE.....	Unión Europea.
WWF.....	World Wildlife Fund. (Fondo Mundial para la Naturaleza).



## 1. Previo

---

Este trabajo versa sobre el régimen de las aguas subterráneas. Hay cuestiones en el mismo que presentan evidente relación con el régimen concesional, por lo que para llevar a cabo un tratamiento más singularizado de ambos, se ha optado, modificando el encargo original, por realizar dos informes, uno sobre régimen concesional y otro sobre aguas subterráneas. Habrá cuestiones que se traten en ambos y otras singulares específicamente de cada uno de ellos. Se cree que esta forma de trabajar permite advertir mejor las peculiaridades de las cuestiones tratadas.

En todo caso debo hacer expresa mi recomendación por comenzar la lectura por el Informe relativo a las variaciones del régimen concesional, por ser más extenso y tratarse en él muchas cuestiones que, aun no relacionadas directamente con las aguas subterráneas, pueden ayudar a comprender mejor, posteriormente, el Informe relativo a aspectos específicos de las mismas.

Con estas escuetas notas previas como explicación general y necesaria de todo lo que sigue, el presente Informe sobre el régimen de las aguas subterráneas comienza con la emisión de un juicio global sobre el régimen vigente en estos momentos en España (II) y sobre el sentir general que en relación a la reforma del régimen de las aguas subterráneas puede encontrarse en las diversas aportaciones que contiene la documentación examinada (III). El apartado IV expondrá las razones que fundamentan las propuestas de modificación o de adición de preceptos al TRLA. Y se considera de interés (en conexión con lo que se indica en el apartado III) exponer igualmente las razones que inducen a quien suscribe a no modificar contenidos de otros preceptos del TRLA (V). En el apartado VI se contendrán algunas reflexiones finales, útiles para comprender el conjunto del Informe formulado.

El Informe recoge finalmente dos Anexos. El primero (I), como ya se ha dicho, contiene el texto de los nuevos preceptos y las modificaciones de preceptos del actual TRLA. Las negrillas utilizadas tipográficamente sirven para ayudar de forma sencilla al lector para que pueda consultar y confrontar las novedades propuestas.

En el Anexo II se da cuenta de forma sistemática de la diversa documentación examinada así como de la entrevista con persona especializada del Ministerio de Transición Ecológica a quien se consideró necesario escuchar dada su amplia experiencia y conocimientos en estas materias.

## 2. Juicio general sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas existente: es un régimen jurídico marcado por las dificultades en la consecución de la demanialización general de las aguas subterráneas. Consecuencias. Una propuesta para conseguir tal demanialización e inicio de la discusión sobre la misma

---

Aun cuando es muy frecuente escuchar críticas sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas en España, tanto desde el punto de vista de sus presupuestos normativos como, sobre todo, de su aplicación, el autor de este Informe debe indicar que no tiene un juicio negativo sobre el dicho régimen. O, dicho de otra manera más directa, el autor opina que, sustancialmente, nos encontramos ante un régimen jurídico que puede ser juzgado, globalmente, de forma positiva. Se trata de un régimen jurídico con una amplia tradición, y que se ha apoyado, fundamentalmente, en la construcción de un régimen de propiedad de las aguas basado (simplificando las cosas) en una afirmación de propiedad pública como dominio público para las aguas superficiales y, frente a ello, en la posibilidad de que los particulares puedan adquirir propiedad (privada) sobre las aguas subterráneas cuando las busquen y las hagan “suyas”, para su aprovechamiento y en la medida en que las hagan suyas (en la medida en que las aprovechen). Esta es la esencia, en el tema que se trata aquí, de las dos primeras leyes de aguas que ha tenido nuestro país (la de 1866, que también regulaba las aguas marítimo-terrestres y la de 1879, exclusivamente dedicada a las aguas continentales).

El fundamento de este régimen dual de propiedad puede encontrarse claramente en un hecho que podemos formular de manera negativa: el desconocimiento del ciclo hidrológico. Aun cuando sobre el ciclo hidrológico (los “camino” que siguen las aguas) hay discusiones desde, al menos, los filósofos griegos, quienes elaboran y aprueban las leyes de aguas de 1866 y 1879, no lo conocen (al menos formalmente) y, desde luego, no parten en su labor de construcción jurídica de ese hecho fundamental. El “descubrimiento” moderno del ciclo hidrológico y su aceptación generalizada es inmediatamente posterior a la promulgación de la Ley de Aguas de 1879, y ese avance (la generalización en el conocimiento del mismo, para decirlo con más propiedad) es el que fundamenta las primeras opiniones que propugnan la modificación de la Ley de 1879 para no ofrecer un régimen jurídico distinto, según las fases de presentación del agua, a las aguas superficiales, a las subterráneas y a la fase atmosférica del ciclo hidrológico, lo que se consideraba, con pleno acierto, como perturbador y, sobre todo, no adecuado a la realidad de las cosas.

Posteriormente y durante el siglo XX crecerán en intensidad y cantidad las voces de quienes postulan la completa demanialización de las aguas, siendo nuevas razones las que poco a poco van convergiendo en una toma de postura francamente favorable a esa completa publicación que se alcanza con ocasión de la aprobación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (con el

importante apoyo, favorable para dicha decisión, del previo art. 132 CE, precepto dedicado a los bienes públicos y que es una rara avis en el constitucionalismo europeo moderno). En dicha Ley su art. 2 a) dirá taxativamente que son dominio público hidráulico del Estado “las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación”. No es posible, por tanto, a partir de la entrada en vigor de esta Ley (lo que se produce el 1 de enero de 1986) alcanzar propiedad privada sobre las aguas subterráneas si bien la problemática que se va a iniciar entonces (y que continúa en la actualidad) tiene su núcleo clave en las posibilidades (y contradicciones) de generalizar el dominio público (voluntad de la Ley) respetando los derechos adquiridos por los anteriores titulares (lo que es, igualmente, voluntad de la Ley).

La problemática es lo suficientemente conocida como para que haya que introducir aquí y ahora precisiones adicionales sobre el sistema jurídico creado para hacer efectiva esta reconversión hacia el dominio público o el mantenimiento de la titularidad privada basándose esta última posibilidad, como digo, en el respeto a los derechos adquiridos. Lo que sí conviene es indicar que la razón de fondo que explica el sistema creado por el legislador de 1985 tiene una fácil explicación en la necesidad de evitar las indemnizaciones que, presumiblemente, deberían entregarse a los antiguos titulares si se hubiera optado por una demanialización por ministerio de la Ley, sin dar ocasión a las opciones que, finalmente, figurarán en las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 29/1985. Indemnizaciones que en la época se consideraba imposibles de calcular por el desconocimiento generalizado que existía sobre el alcance de la propiedad privada de las aguas subterráneas y de manantial (por ausencia de registros precisos sobre ellas) aunque se imaginaba que, presumiblemente, serían en su globalidad muy elevadas lo que era, igualmente, obstáculo decisivo para profundizar el camino normativo por la vía de la completa demanialización *ex lege*.

Desde luego el TC, en su Sentencia 227/1988, de 26 de noviembre, dejó claramente sentado que habría habido expropiación, y consiguiente necesidad de indemnización *ex art. 33.3 CE*, si hubiera tenido lugar tal demanialización *ex lege*, pero como, en su lugar, lo que hubo es el otorgamiento a los titulares de una opción para mantenerse en el régimen privado o pasar al público, faltaba la nota de la coactividad, ínsita al sistema expropiatorio, y, por tanto, eran adecuadas a la CE las decisiones normativas sobre las aguas subterráneas que adoptó la Ley de Aguas de 1985 donde en ningún caso las opciones iban acompañadas de la mínima referencia a la indemnización, indemnización que sí creían necesaria, por razones constitucionales, algunos de quienes llevaron a cabo la interposición de recursos de constitucionalidad ante el TC.

(Y en el mismo sentido básico puede verse la posterior STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que encontró que en ese caso y cuando la Ley integraba en el dominio público marítimo terrestre determinados enclaves hasta ese momento de titularidad privada –vid. su disposición transitoria primera-, sí que se había producido una demanialización *ex lege*, o sea una expropiación, pero que el sistema indemnizatorio ideado por la Ley de Costas – el otorgamiento de una concesión por treinta años prorrogable por otros treinta junto con la exención durante ese tiempo del pago el canon de ocupación del dominio público marítimo-

terrestre regulado por la Ley en su art. 84 —, cumplía el requisito del art. 33.3 CE la “correspondiente indemnización”, por lo que no había inconstitucionalidad en ese caso).

Y ha sido, precisamente, la gestión (en bastantes casos la mala gestión por razones sobre las que luego se incide algo más en este Informe) de dichas disposiciones transitorias la que ha marcado el devenir de las aguas subterráneas en nuestro país hasta el punto de que en determinados lugares (por ejemplo en el Alto Guadiana) ha surgido — y continúa hoy de alguna forma la situación crítica con la atemperación de algunos benéficos años en lluvias y una mejora en la gestión de las masas de agua subterránea manifestada en muy diversas actuaciones de la Confederación Hidrográfica del Guadiana y en el símbolo que se nucleó en torno al Plan Especial del Alto Guadiana, de efímera vida —, una auténtica situación de crisis del sistema, con problemas ambientales y de pervivencia de los usos económico-agrarios muy serios, situación todavía pendiente de resolver.

Y otra vez la explicación de esta mala situación puede achacarse no a defectos congénitos del sistema jurídico creado, sino a la falta de dotación adecuada a las Administraciones hídricas para poder cumplir las obligaciones que sobre ellas arrojaba por primera vez la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Basta con recordar que antes de esa Ley la intervención sobre las aguas subterráneas estaba deferida en exclusividad a las autoridades mineras y era la legislación de minas quien regulaba un fenómeno que, además, no contaba con excesivas muestras de interés por parte de la sociedad hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX, tiempos en los que comenzó una masiva utilización de las aguas subterráneas estimulada por descubrimientos técnicos y por los atractivos económicos que, finalmente unos años más tarde, planteó la PAC cuando España ingresó en las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986 (precisamente la misma fecha de entrada en vigor de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas).

Sin embargo, la Ley 29/1985, bien fundamentada en el principio del ciclo hidrológico que incorporaba expresamente a su primer artículo, trasladó las aguas subterráneas, globalmente, de la Legislación y de la Administración minera a la Legislación y Administración hídrica, con exclusión de lo relativo a las aguas minerales y termales que siguieron confiadas, por remisión expresa del art. 1.5 de la Ley 29/1985, a la Legislación y Administración minera.

El resultado de los encargos de las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 29/1985 y una vez que se dictó la STC 227/1988, de 29 de noviembre, que afirmó la constitucionalidad de las decisiones de la Ley de Aguas en este ámbito, fueron muchos miles de declaraciones de los titulares de las aguas subterráneas, presentadas en los días finales de 1989, que en su mayor parte optaron por permanecer en un régimen jurídico privado, aun cuando otros (los menos) decidieron pasar al régimen público en la situación de propiedad temporal de aguas privadas hasta el 1 de enero de 2035 en que deberían recibir, con preferencia, una concesión correspondiente a la naturaleza pública innegable que ya tendrían dichas aguas en ese momento.

Pero las Administraciones hídricas, intocadas en sus dotaciones personales y económicas, fueron incapaces de gestionar con eficiencia tal avalancha de solicitudes que, además, no en todos los casos, ni mucho menos, cumplían estrictamente las exigencias de la Ley 29/1985 de

ser utilizaciones anteriores al 1 de enero de 1986, fecha de entrada en vigor de la Ley. Y el panorama se complicó definitivamente con la aparición de algunas sentencias que llevaron a cabo –eso sucedió normalmente en el territorio de la cuenca hidrográfica del Guadiana– pronunciamientos contradictorios, contradictorios con otras sentencias y en ocasiones hasta con las propias normas legales. En este estricto campo de lo jurídico, no obstante, el sistema de recursos judiciales y el transcurso del tiempo han conseguido ir eliminando, poco a poco, los principales obstáculos para el funcionamiento del sistema.

Creo que, en estos temas puramente administrativos, de gestión, radica la verdadera causa de las críticas a las decisiones normativas adoptadas por la Ley 29/1985, y no en su misma configuración jurídica sobre la que, en términos también estrictamente jurídicos, no cabe hacer reproches de mínimo fuste dados los presupuestos fácticos de que se partía, no se olvide nunca esa cuestión que es básica. Y que, desde luego, superó el delicado tamiz de la prueba de constitucionalidad.

La cuestión en estos momentos sigue siendo, en sus rudimentos básicos, prácticamente la misma. Pues también sigue siendo condición *sine qua non* de cualquier avance que se produzca en la línea de la demanialización completa de las aguas subterráneas (que muchos participantes en los foros reclaman y que yo contemplo con entera simpatía y sin el más mínimo reproche argumental, porque el mismo no se me ocurre) la previsión de la correspondiente indemnización si se da el presupuesto constitucional de encontrarnos ante un hecho expropiatorio (ex art. 33.3 CE).

Por lo tanto si el Estado, en el marco de los procedimientos que conduzcan al documento de Memoria económica que debería acompañar a la iniciativa de reforma normativa que se derive, en su caso, del proceso de formación del Libro Verde de la Gobernanza del Agua, consigue y prevé los recursos económicos suficientes para abonar la “correspondiente indemnización” de la que habla el art. 33.3 CE, lo que debería hacerse sin la más mínima duda es construir el precepto o preceptos congruentes para propiciar de una vez por todas la demanialización completa del conjunto de las aguas continentales en España indemnizando a los actuales titulares y llegando, por fin, a la completa publicación de las aguas continentales. Como esa no es la situación en este momento (y me parece, además, complicada de conseguir en función de las exigencias que se requieren a España en materia de déficit y deuda pública en función de su pertenencia a la Europa del euro, aunque ello solo es una opinión personal sin más importancia), en este trabajo me voy a abstener de construir cualquier tipo de precepto en ese sentido lo que, ya lo anticipo, significa pasar por alto una significativa parte de las propuestas que en los foros de debate se han emitido sobre esta cuestión. Pero siempre he pensado que la prudencia es la mayor virtud de los sabios, y hay que aspirar –camino muchas veces abocado a la frustración- a la consecución de la sabiduría.

**Esa apelación a la prudencia me lleva a concluir este apartado II del Informe esbozando una posible solución a la problemática planteada que no implicaría ninguna disposición de medios económicos por parte del Estado.** Solución que está inspirada en lo que la Ley 22/1988 dispuso en cuanto a la demanialización de los enclaves de titularidad privada en el dominio público

marítimo-terrestre que superó (y ello lo considero muy importante) el filtro decisivo del TC en su Sentencia 149/1991 referida.

La solución consistiría en la entrega, como compensación a los titulares de las aguas subterráneas, de una concesión (cuya extensión temporal debería estudiarse) durante la cual esos titulares, convertidos en concesionarios, estarían exentos de pagar un canon por utilización de las aguas subterráneas, canon que la misma Ley reformadora instauraría. Un canon cuya cuantía también debería estudiarse. Es decir, estaríamos ante la misma situación jurídica de la Ley 22/1988 de Costas que fue juzgada perfectamente constitucional por la STC 149/1991 referida.

La instauración de este canon de utilización y la exención por los titulares convertidos en concesionarios se encontraría con algunos inconvenientes dialécticos que, de seguro, aparecerían en las discusiones que tal innovación normativa suscitaría. Se indican algunos de ellos y el tipo de respuesta (sucinta) que podrían merecer:

El primero y básico de todos lo suscitaría la misma instauración de un nuevo tributo: el canon por utilización de las aguas subterráneas. Los argumentos presumiblemente manejados en esa dialéctica y las respuestas provisionales a dar a los mismos serían los siguientes:

1. Se trataría de una nueva figura tributaria, muestra de la “insaciable voracidad” del Legislador español. Las respuestas serían:
  - El canon por utilización del dominio público hidráulico ya está regulado en el art. 112 TRLA. Y algunos utilizadores de tal dominio público lo pagan (ejemplo, los concesionarios para la utilización de áridos). Lo que sucede es que los concesionarios de aguas están exentos de su pago (ex art. 112.1 último inciso TRLA).
  - El derecho español, en la panorámica comparada, es la excepción en cuanto a la no regulación de un canon por utilización de las aguas públicas.
  - Al margen de quienes pagan el canon por utilización de las aguas aplicando directamente el art. 112, se ha regulado para los aprovechamientos hidroeléctricos un pago específico por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica (art. 112 bis TRLA).
2. Incongruencia del Legislador que instaura un canon por utilización de aguas subterráneas, pero no de aguas superficiales.
  - Las aguas subterráneas se hallan en muchos lugares en una posición especial que exige una intervención también especial.
  - Pero no existe ningún inconveniente dialéctico para no generalizar su existencia también a las aguas superficiales.
  - Lo que, por otra parte, permitiría una mejor aplicación de lo previsto en el art. 9 DMA y sería, además, congruente con el principio del art. 111 bis TRLA que se refiere a la necesaria repercusión de los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua “incluyendo los costes ambientales y del recurso en los diferentes usuarios finales”. Lo

relativo a los costes ambientales y del recurso está todavía ayuno de realizaciones en el derecho español, y esta reforma normativa permitiría completar la construcción de un régimen económico-financiero todavía inacabado desde la perspectiva del DMA (no vinculante de forma completa, claro está, aunque con un “espíritu” fácil de discernir).

3. Injusticia comparativa con aquellos titulares de aguas subterráneas y de manantial que en función de lo preceptuado en las disposiciones transitorias segunda y tercera de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, eligieron pasar al régimen público y que ahora serían castigados por haber hecho tal elección anticipadamente.
  - Se trata de un inconveniente muy fuerte en su línea argumental. El contraargumento consistente en que como tales concesionarios se han podido aprovechar de las “ventajas” del régimen público (protección administrativa de sus aprovechamientos desde el primer momento, posibilidad de hacer uso del contrato de cesión de derechos de uso de agua desde su instauración por la Ley 46/1999 y su regulación efectiva por la modificación del RDPH de 2003) no es excesivamente fuerte.
  - Por lo que mi propuesta es que también estos todavía titulares de derechos sobre futuras aguas públicas y presumibles concesionarios a partir de 1 de enero de 2035, queden exentos del pago de este canon. Todo ello debería ser objeto de una regulación pormenorizada en la Ley.
4. Qué sucedería con los titulares de aguas minerales y termales que, en su mayor parte, son propietarios privados, no concesionarios.
  - La cuestión es dependiente de las decisiones que se adopten en relación al pase, o no, de las aguas minerales y termales a la Legislación de aguas y a la Administración hídrica del agua. Lo lógico sería, caso de que tuviera lugar tal pase, aplicar analógicamente los principios establecidos en este breve argumentario. Si no tiene lugar tal pase, no se produce ningún tipo de incongruencia ni violación de principio de igualdad alguno, porque las situaciones jurídicas de base son completamente diferentes.

Como se trata de una propuesta que está fuertemente relacionada con las decisiones que se adopten en relación al régimen económico-financiero del agua, no llevo a cabo ninguna redacción concreta de preceptos en este sentido por creerlo completamente inútil en este momento y, por otra parte, haberse proporcionado suficientes razones a quien deba adoptar decisiones, para que proceda en el sentido que considere más conveniente para los intereses generales.

.....

En todo caso y más allá de esta reflexión general sobre lo que podría hacerse (o no hacerse, dejando las cosas como están) creo que existen dos posibilidades de avance sobre la situación existente. Una de ellas operando dentro del TRLA con una pequeña modificación, y otra fuera del TRLA, en la futura Ley de Presupuestos. Me explico.

La disposición transitoria tercera bis (añadida por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, al TRLA) está conectada con las disposiciones transitorias segunda y tercera del TRLA como su misma rúbrica indica y refiere la posibilidad de que se pase la titularidad de las aguas privadas al régimen público cuando el titular haya llevado a cabo una modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento, especificando el mismo precepto que seguimos, en su apartado primero, qué es lo que se entiende por tales modificaciones. Pues bien, la consecuencia de tal modificación (en coherencia con lo que dicen las disposiciones transitorias segunda y tercera desde la Ley 29/1985) es el pase al régimen público otorgándose la correspondiente concesión. Sin embargo, el apartado 2 de la disposición transitoria tercera bis no es coherente con este planteamiento pues refiere la posibilidad de otorgamiento de tal concesión (que supone el pase al régimen público como consecuencia de una infracción cometida por el titular) a la solicitud del propio titular, con lo que si no hay tal solicitud y pese a la infracción cometida, no tendría lugar el pase al régimen público. Una incoherencia total y, por tanto, una burla a lo que desde la Ley 29/1985 se dice. Lo que se propone, por tanto, es que suprima en el apartado segundo de esta disposición transitoria tercera bis la frase “a instancia de parte”.

Es evidente que el mantenimiento de las titularidades privadas lo quiso la Ley 29/1985 si se mantenía el aprovechamiento tal y como existía en el momento de la entrada en vigor de tal Ley y si no era así, el pase al régimen público debía ser automático. Se da el inconveniente práctico de que las Confederaciones Hidrográficas no han dispuesto y siguen sin disponer – tal y como se dice varias veces en este Informe – de suficientes medios personales y materiales para llevar a cabo esta actividad de comprobación, por lo que se propone que la futura Ley de Presupuestos Generales del Estado contenga un programa específico para dotar a las Confederaciones Hidrográficas de los medios personales y materiales suficientes para que tenga lugar esta actividad de comprobación. Si, como sospechan los representantes de los Organismos de cuenca con los que se ha tenido ocasión de debatir sobre estas cuestiones, en la mayor parte de los aprovechamientos ha tenido lugar esa modificación de características, eso supondrá, un pase no traumático y sin indemnización al régimen público de la mayor parte, también, de los aprovechamientos de aguas subterráneas en el país.

Con lo que, conforme al plan de trabajo especificado en el apartado I del Informe, ya se puede pasar a exponer las propuestas que se contienen en los documentos examinados.

### **3. Sobre el contenido de la documentación examinada: la mayor parte de las propuestas en relación a las aguas subterráneas afectan a la consecución de una completa demanialización**

---

El autor del Informe ha examinado con detenimiento la distinta documentación que se enumera en el segundo de sus Anexos, con atención especial, claro está, a las aportaciones de los

distintos foros de debate celebrados en el proceso de formación del Libro Verde de la Gobernanza del Agua. Hay en dicha documentación multitud de ideas expresadas con más o menos profundidad, como parece lógico dado el tipo de proceso existente y su plasmación escrita. En algunos casos las ideas que algunos de los asistentes emiten, como también es lógico, son contrapuestas en sus contenidos a las que sustentan otros de los participantes en el debate.

En el ámbito concreto de las aguas subterráneas destacan sobre todo las apelaciones a acabar con las aguas de titularidad privada (supresión del Catálogo de aguas privadas de la cuenca, se dice expresamente en algunos casos) y el pase de las aguas minerales y termales a la legislación de aguas. En el apartado II ya se ha explicado mi posición sobre la cuestión y luego, en el apartado IV, habrá ocasión de seguir profundizando sobre el particular.

Igual que se nota en el Informe relativo a la reforma del régimen concesional, hay bastantes opiniones que no implicarían modificaciones normativas con base legal (en el TRLA) sino, en todo caso, en el RDPH. También distintas apelaciones a actuaciones de la Administración hídrica que no precisan de base normativa alguna sino de lo que, genéricamente, se podría llamar “mejor gestión”. Las propuestas relativas a un “mayor control y gestión de aguas subterráneas” o expresiones como “faltan medios para mejorar la capacidad de gestión de pozos y los plazos de los expedientes concesionales” o la de que hay que “promover el control de la contaminación difusa por purines y por uso excesivo de fertilizantes y pesticidas”, que pronuncian diversos participantes en los foros de debate y que se resumen de esa forma por los autores de los documentos consultados, pertenecen a ese ámbito.

En contraste con la mayoría de las ideas manifestadas sobre las aguas subterráneas en los foros, la iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En marea (iniciativa reformadora del TRLA y que caducó con el final de la anterior legislatura) no propone en modo alguno la demanialización completa de las aguas; no afecta, así, al Catálogo de Aguas Privadas de la cuenca, ni contiene precisión alguna sobre las disposiciones transitorias del TRLA. Toda esa problemática es ignorada por la proposición de Ley referida. Sí que, sin embargo, prevé la supresión de la palabra “renovabilidad” en el art. 2 a) del TRLA, cuestión que he rechazado de plano con variedad de argumentos en mi “Informe sobre la revisión y racionalización del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio” y al que remito para no repetir argumentos en este lugar advirtiendo, simplemente, de que no se va a encontrar en este Informe propuesta de modificación alguna de ese precepto porque me parece adecuado, jurídicamente hablando, su estado actual.

Llamo la atención sobre el interés, para las aguas subterráneas, de distintos pequeños informes enviados por la Confederación Hidrográfica del Duero emitiendo opinión sobre el proceso de formación del Libro Verde de la Gobernanza del Agua (documentos mencionados en el Anexo II). Al margen del valor de los textos referidos, que es evidente, se propone en ellos, entre otras cosas, la modificación de la definición de vertido y la llegada al TRLA de una regulación de la recarga de acuíferos, que ha sido tenida en cuenta como se advertirá inmediatamente.

Por lo demás, en la documentación mencionada hay diversas opiniones en las que resulta dificultoso o imposible separar lo que se advierte sobre las aguas subterráneas de lo relativo al régimen concesional. Por eso también en esta parte deberá tenerse en cuenta el Informe relativo a la reforma de dicho régimen para acabar de tener una completa panorámica sobre las distintas opiniones vertidas en el proceso de formación del Libro Verde de la Gobernanza del Agua sobre las dos cuestiones que me ha correspondido examinar.

Con estos claros presupuestos, los temas sobre los que se postulan modificaciones en la documentación examinada serían los siguientes (advirtiendo expresamente de que no debe verse ningún tipo de jerarquía ni de ordenación, siquiera alfabética, en lo que viene a continuación):

**-Aguas minerales y termales.** Varios participantes en los foros proponen pasarlas a la legislación de aguas. Ello, obviamente, tendría una correspondiente transcendencia concesional, y por eso este tema se menciona y trata en los dos Informes. Hay posiciones (la de ANBAL, mantenida en dos documentos *ad hoc*) que son completamente contrarias a ese tipo de modificación.

**-Exigencia de autorización para los aprovechamientos de aguas subterráneas de menos de 7.000 m<sup>3</sup> anuales con independencia de la caracterización de la masa de agua subterránea sobre la que se ubiquen.** Con lo que se modificaría el régimen jurídico de uno de los usos privativos de las aguas por decisión legal (presente en el art. 54.2 TRLA que sufriría una modificación).

**-O bien, supresión del art. 54.2 TRLA y aplicación sin más del régimen concesional para esos aprovechamientos.** Es también posición mantenida en los foros. Autorización y concesión son sistemas distintos, pero los dos tienen en común la idea de intervención administrativa acabando con el sistema actual de la libre utilización de las aguas subterráneas y de manantial que refleja el texto vigente del art. 54.2 TRLA.

**-Regulación de la recarga de acuíferos.** Es propuesta de la Confederación Hidrográfica del Duero que se apoya en la ausencia de regulación actualmente en el TRLA y en la necesidad de propiciarla dada la importancia teórica de la técnica referida.

**-Modificación de la definición de vertido.** Es propuesta de la Confederación Hidrográfica del Duero y debe vérsela en consonancia con la de la regulación de la recarga de acuíferos para que no se consideren las operaciones de recarga como vertidos y se les aplique, consiguientemente, el régimen jurídico de éstos.

Todas estas cuestiones serán objeto de tratamiento (o sea, de discusión) en los apartados IV y V (siguientes) de este Informe al igual que otras que no aparecen en esta exposición. Lo que no significa que todas ellas vayan a ser objeto de traducción en una propuesta de modificación o de creación normativa en este Informe.

## 4. Informe sobre las novedades que se proponen en el régimen de las aguas subterráneas regulado en el texto refundido de la ley de aguas

---

Este apartado contiene una serie de divisiones sistemáticas que están construidas siguiendo el orden en el articulado de las cuestiones tratadas en el TRLA y dedicando un punto distinto a cada cuestión sobre la que se propone la introducción de algún cambio en el TRLA para lo que se proporcionan sucintamente las razones correspondientes.

Advierto, otra vez, que no se va a tratar en este apartado del Informe ningún tema que implique la modificación, solamente, del RDPH o que se refiera a cuestiones de mera gestión administrativa. Sobre estos temas se harán algunas consideraciones a lo largo del texto y también en el último apartado del Informe con el significativo rótulo de “reflexiones finales”.

### 4.1. Las aguas minerales y termales. Opción por el mantenimiento en el régimen actual con alguna pequeña adición (art. 1.5 TRLA). Razones.

Éste es uno de los temas que está a caballo del régimen concesional y del de las aguas subterráneas, por el sentido que tiene la novedad que se propugna para él. Por eso se trata tanto en este Informe como en el relativo al régimen concesional.

Hay varias opiniones manifestadas en los foros a favor de la consideración de las aguas minerales y termales dentro de la legislación de aguas y, por tanto, favorables a suprimir la taxativa remisión a la legislación de minas que actualmente se contiene en el art. 1.5 TRLA; idéntica postura se manifiesta en una de las iniciativas de reforma normativa recogida en el Anexo II. La ANBAL, por su parte, ha hecho llegar documentación con posición contraria y favorable al mantenimiento de la situación actual.

La opinión sobre el pase de estas aguas a la legislación de aguas la contemplo con entera comprensión y simpatía pero, sin embargo, no la incorporo a las propuestas de modificación por estrictas razones jurídicas.

La primera y más importante de todas es por las competencias innegables de las CCAA en materia de aguas minerales y termales derivadas del encargo específico que a ellas (a todas ellas si así lo quieren sus EEAA) realiza la CE en su art. 148.1.10. Invitación que todos los EEAA han aceptado. La consecuencia es que son las autoridades de minas, dependientes de las CCAA, las que ejercen las competencias sobre calificación de las aguas minerales y termales e, igualmente, las tienen y ejercen en materia de seguridad de pozos, aprobación de proyectos técnicos sobre los mismos etc...

El pase, por lo tanto, de las aguas minerales y termales a la legislación de aguas tropieza con obstáculos de corte constitucional nada fáciles de vencer aunque siempre pueden imaginarse fórmulas de colaboración, técnicas de delegación de competencias, encomiendas de gestión etc...dirigidas a las Administraciones hídricas (en su mayor parte insertas en la Administración General del Estado) desde el ámbito de las Autoridades mineras (de las CCAA). Y todo ello para propiciar que esa mera recogida en la legislación de aguas fuera algo más que un brindis al sol (si es que la propuesta que en ese sentido se realiza consiguiera ser aprobada por las Cortes Generales, cosa sobre la que no voy a especular, pero desde luego tampoco a defender en las presentes circunstancias).

La segunda razón (subsidiaria de la primera) se fundamenta en el carácter de propiedad privada que en muchas ocasiones (la mayoría según mi percepción) tienen las aguas minerales y termales en España. Bajo esos presupuestos un traslado de las mismas a la legislación de aguas obligaría igualmente y por puras razones de coherencia a prever lo necesario en relación a su conceptualización dentro de las técnicas e instrumentos relativos a la espinosa cuestión de la propiedad de los recursos hídricos en el TRLA (Registro de Aguas, Catálogo de Aguas Privadas de la Cuenca, disposiciones transitorias y su aplicación, repentina, a este ámbito insospechado en 1985 cuando se configuraron esas disposiciones transitorias).

Obviamente en este tema habría posiciones que postularían la demanialización de estas aguas minerales y termales y ello plantearía, inmediatamente, la cuestión de la indemnización consecuencia de tal demanialización. Indemnización que la STC 227/1988, de 29 de noviembre, ya dejó absolutamente claro que debería existir si se producía un hecho expropiatorio (puesto que ello sería exigencia del art. 33.3 CE), y posición en la que insistió posteriormente la STC 149/1991, en relación al dominio público marítimo terrestre encontrando, en ese caso, adecuada a la CE la indemnización prevista en la Ley de Costas de 1988. (Me extiendo sobre esta difícil cuestión en mi "Informe sobre la revisión y racionalización del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo, 1/2001 de 20 de julio").

Son demasiadas cuestiones las vinculadas a una decisión como la que algunas posiciones postulan y que me hace rechazarla, en el presente estado de cosas, sin la más mínima duda o vacilación pues el obstáculo del art. 148.1.10 CE y sus necesarias consecuencias (pese a los posibles remedios consignados) así me lo aconseja.

Introduzco, en cambio, la previsión de que en el procedimiento de calificación de las aguas como minerales o termales deba intervenir necesariamente el Ministerio competente en materia de aguas. Ya sucede así en la práctica, pero su recogida en el TRLA creo que representa un progreso evidente en relación a la situación anterior en la que, simplemente, existía una remisión a la legislación de minas. Ahora la remisión va acompañada de esa precisión procedimental que puede ayudar a impedir la calificación como aguas minerales y termales de las que, simplemente, puedan ser aguas subterráneas (sin poseer, por tanto, las características propias de las aguas minerales y termales) y, por consiguiente, insertables claramente dentro del TRLA como única solución jurídica posible adecuada a su real naturaleza.

Por otra parte, todo lo aquí indicado se complementa con la modificación que se propone en relación al art. 73 TRLA (vid. más adelante) en donde se introducen referencias a la actuación de las Autoridades mineras y a su necesaria colaboración con las Administraciones hídricas.

Es obvio, por último, que todo lo indicado en este lugar debe entenderse supeditado a la aceptación, o no, de la propuesta que he realizado en el final del apartado II sobre la introducción de un canon por la utilización de las aguas (subterráneas o también superficiales) y las correspondientes exenciones otorgadas a los antiguos titulares, lo que sería decisivo para la consecución de la demanialización general de las aguas en nuestro país. También en esa propuesta se hacen consideraciones específicas sobre el régimen de las aguas minerales y termales al que ahora remito.

## 4.2. Introducción del sistema concesional para los usos privativos por disposición legal sobre aguas subterráneas y de manantial (supresión del art. 54.2 TRLA)

Éste es uno de los temas que está a caballo del régimen concesional y de las aguas subterráneas, por el sentido que tiene la novedad que se propugna para él. Por eso se trata tanto en este Informe como en el relativo a la reforma del régimen concesional.

Se recuerda que en el art. 54.2 TRLA (en la actual redacción que se resume en este párrafo) se otorga a los titulares de los predios la posibilidad de aprovechar en ellos aguas de manantial y subterráneas cuando el volumen anual no sobrepase los 7.000 m<sup>3</sup>. Cuando los aprovechamientos se vayan a hacer en masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico, es precisa autorización administrativa.

Hay unanimidad en el reproche al sistema del art. 54.2 TRLA en cuanto se le considera responsable (por el mal uso que ha permitido de sus posibilidades) de la degradación ambiental de muchas masas de agua. Por eso en los foros de debate se ha solicitado por diversos intervinientes la necesidad de generalizar el sistema de autorización administrativa para todos los aprovechamientos de esta índole. Y también en alguna iniciativa normativa se introduce con generalidad el sistema de autorización administrativa para los usos relativos a una cantidad de agua algo inferior a los 7.000 m<sup>3</sup> de los que habla el TRLA. También existe una opinión que propugna la aplicación del sistema concesional para todos los usos privativos que se realicen de las aguas subterráneas.

Mi opinión coincide con el fondo de las críticas formuladas y, por tanto, en la necesidad de concluir con el sistema de usos privativos por disposición legal tal y como los conocemos ahora. Pienso, sin embargo, que la generalización del sistema de autorización administrativa (no por excepción, como sucede ahora para las masas de agua subterránea en riesgo) no es coherente o compatible con lo que, realmente, significan estos aprovechamientos: un sistema permanente de utilización privativa del agua. Y en el TRLA para estos usos privativos lo que se aplica es el sistema concesional (ex art. 59.1 TRLA) con la consecuencia, entre otras cosas, de unos determinados plazos según usos (nuevo art. 60 bis TRLA y actual art. 59 TRLA).

Por eso en mi propuesta se suprime, simplemente, el art. 54.2 TRLA lo que significa la reconducción al sistema concesional de todos estos aprovechamientos hasta ahora derechos de configuración legal puramente. Ahora bien, reconociendo que estamos ante cantidades de agua que, individualmente consideradas, no son muy importantes, en otro precepto sobre el que se introducen novedades (el art. 79.3 TRLA) se prevé un sistema simplificado de procedimiento administrativo para el otorgamiento de estas concesiones que deberá ser parte del RDPH (reformado).

Intervención administrativa (la autorización) por intervención (la concesión), creo que la concesión supone coherencia plena con el sistema previsto en el TRLA mientras que la autorización no dejaría de ser una excepción a la regla general de la concesión, no entendiéndose en el plano del puro razonamiento conceptual que la excepción se configure, precisamente, con generalidad. Por otra parte, la concesión nos sitúa ante un sistema jurídico de perfiles tradicionales y conocidos. La autorización ante un sistema que, en realidad, no está pensado para los usos privativos y excluyentes del dominio público hidráulico (del dominio público en general, en el derecho público español) como punto de partida.

Obviamente todo es discutible. Lo que no debe serlo es la necesidad de intervención administrativa en este ámbito y la finalización, por lo tanto, de la actual permisividad existente de la que en muchas ocasiones se ha hecho un mal uso.

La novedad normativa va acompañada de una disposición transitoria encaminada a dejar claro que el procedimiento concesional se aplicará cuando entre en vigor la Ley (con el deseo subyacente de que la reforma del RDPH llegue pronto, sobre lo que se hace alguna reflexión en el apartado VI del Informe) no siendo afectados los actuales usos privativos por disposición legal.

Por esa razón de no afección, no se considera necesario modificar la disposición adicional séptima relativa a los “acuíferos sobreexplotados”) y que en este momento solo tiene vigente su apartado segundo.

(En general se recomienda que en el proceso de formación de la iniciativa normativa dirigida a modificar el TRLA, se tenga cuidado en modernizar la terminología ya superada, como la de “acuíferos sobreexplotados” que figuran en esta disposición adicional. La disposición adicional decimoquinta, con la rúbrica “referencias a los acuíferos sobreexplotados”, ya lo intenta así, pero no es, obviamente, la mejor forma de proceder, como puede apreciarse con la lectura y comparación de las dos disposiciones adicionales con el contenido que se acaba de observar).

### 4.3. Alumbramiento y utilización de aguas subterráneas (art.73 TRLA)

Éste es uno de los temas que está a caballo del régimen concesional y del de las aguas subterráneas, por el sentido que tiene la novedad que se propugna para él. Por eso se trata tanto en este Informe como en el relativo al régimen concesional.

El artículo 73 cambia de contenido en relación a la redacción que actualmente tiene el precepto. El cambio se basa, primeramente, en la supresión del permiso de investigación, cuestión que era objeto de bastantes opiniones a favor de dicha supresión en los foros celebrados (y antes también, por supuesto, dado que éste es un tema en el que, desde muy antiguo, se advirtió la nula eficacia de la regulación del permiso de investigación para la mejor gestión de las aguas subterráneas) y ello porque no se advertían ventajas al mantenimiento de tal trámite. Ello supone que, sin más, se aplicará el procedimiento de otorgamiento concesional para cuando se solicite por parte de los interesados un aprovechamiento de aguas subterráneas.

Por otra parte se da una presencia de la Autoridad minera en la Ley precisándose cuáles son sus competencias en materia de aguas subterráneas. También se contiene el mandato de colaboración entre las Autoridades minera y la Administración hídrica. Lo aquí indicado debe entenderse también en relación con el texto del art. 1.5 de la Ley con la ligera modificación que el mismo sufre.

### 4.4. Construcción y clausura de pozos (art.74 TRLA)

En línea con algunas propuestas realizadas en el proceso de formación del Libro Verde de la Gobernanza del Agua sobre la necesidad de contener decisiones sobre la construcción y clausura de pozos, se da nuevo contenido a este artículo introduciéndose algunas referencias sobre la materia citada.

El sentir del precepto es el de discernir las competencias de las autoridades minera e hídrica. Así, una vez descontada la competencia de la Administración hídrica sobre el otorgamiento de la concesión para el uso de las aguas subterráneas (lo que se hace en el artículo anterior, el 73), este precepto enumera las competencias de la autoridad minera aprobando el proyecto técnico para la construcción de los pozos y recordando también las competencias que las autoridades de minas tienen sobre la inspección y vigilancia de las labores de prospección y explotación minera (derivadas estas competencias del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera aprobado por el RD 863/1985, de 2 de abril, y vigente todavía).

Se recuerda también en el precepto la obligación de los concesionarios (que normalmente aparece en los documentos concesionales, pero, aunque así no lo sea en algún caso, es una obligación legal cuya violación puede conducir, entre otras cosas, a la imposición de una sanción administrativa) de clausurar los pozos cuando se extinga la concesión y se dispone que estarán

obligados a seguir las instrucciones que para ello les den la Autoridad minera y la Administración hídrica.

Finalmente se ha considerado de utilidad establecer expresamente el mandato de colaboración de la Autoridad minera y la Administración hídrica en el ejercicio de sus respectivas competencias. Para ello existe una remisión reglamentaria que especificará las técnicas de esta colaboración.

#### 4.5. Recarga artificial de masas de agua subterránea (art.75 TRLA)

También se da nuevo contenido al art. 75 TRLA (los “antiguos” arts. 73 y 74 se han reconvertido como ya ha podido apreciarse, en lo que se considera de más utilidad una vez que se procede a suprimir el permiso de investigación sobre aguas subterráneas) dedicándolo ahora a la regulación de la recarga artificial de masas de agua subterránea, cuestión que hasta ahora estaba ayuna de regulación en el TRLA, lo que, sin duda, era un inconveniente.

Porque esta técnica de recarga artificial puede ser muy eficaz para la gestión de las aguas, pudiendo utilizarse, entre otras finalidades, como ocasión de embalse, o sea acumulación de aguas para su uso en períodos de escasez o de sequía.

La única norma legal que hasta ahora regulaba la recarga artificial en España era la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía (con efectos solo sobre las cuencas internas andaluzas en cuestiones como ésta, por tanto la reforma que aquí se propone sería eficaz para toda España, incluyendo, obviamente, el territorio andaluz de la cuenca del Guadalquivir que no tiene hasta el momento regulación por motivos constitucionales, ex SsTC 30 y 32/2011). También existen regulaciones de la recarga de acuíferos en normativa catalana, balear (su plan hidrológico) y limitadamente en el RDPH. Influencias de estos textos normativos podrán apreciarse en algunos aspectos de la regulación propuesta.

La propuesta normativa recoge, en primer lugar, quiénes pueden ser promotores de la recarga artificial de masas de agua subterránea: la Administración hídrica competente, una comunidad de usuarios o un particular. Si la iniciativa es de una comunidad de usuarios o de un usuario, deberá tramitarse administrativamente como una concesión de aguas subterráneas (lo que exigirá, obviamente, un desarrollo reglamentario). La propuesta dispone que una serie de documentos deberán acompañar a la solicitud, destinados todos ellos a asegurar que la operación técnica no podrá degradar el acuífero y que, además, podrán derivarse de ella beneficios generales.

A esos efectos también se dispone que, salvo excepciones justificadas, no pueda extraerse anualmente más allá del 90% del volumen medio anual de la recarga artificial que se realice.

Se ha tratado con el nuevo contenido del art. 75 TRLA que se acaba de resumir de construir un texto que, con su adecuado desarrollo reglamentario, podrá presidir con seguridad las futuras operaciones de recarga artificial que se realicen tanto a iniciativa pública como privada.

El texto de este precepto debe relacionarse con la modificación del art. 100 TRLA que luego se comenta.

#### 4.6. Ligeras modificaciones en el procedimiento para otorgar concesiones y autorizaciones (art. 79. TRLA)

Hay también muy ligeras modificaciones en el texto del art. 79 TRLA dedicado al procedimiento para otorgar concesiones y autorizaciones. Las modificaciones se realizan para concordar con las previstas para otros preceptos de la Ley. Así sucede en la referencia a la previsión reglamentaria de un procedimiento simplificado para el otorgamiento de las concesiones relativas a aguas subterráneas y manantial antes tratadas en el art. 54.2 (que se suprime, como se habrá podido apreciar en comentario anterior).

Hay también algunas modificaciones formales derivadas de criterios generales ya aplicados a otros preceptos de la Ley: Ministerio competente en materia de agricultura, en lugar de la denominación concreta que el Ministerio tiene en el momento de la reforma y que la experiencia enseña que solo está ajustado a la realidad durante un tiempo limitado.

#### 4.7. Comunidades de usuarios de agua subterránea (art. 87)

Diversas propuestas en la documentación enumerada en el Anexo II de este Informe postulan mejorar la acción de las Comunidades de usuarios en el control de las captaciones y extracciones de agua, singularmente en lo relativo a las masas de agua subterránea. En general parece haber consenso en la necesidad de reforzar el fenómeno comunitario en el caso de las aguas subterráneas.

Esas posiciones son enteramente plausibles y por eso se modifican los arts. 87 y 88 TRLA (debiendo recordarse aquí también las referencias sobre el art. 55 que se relacionan en el Informe sobre el régimen concesional). La legislación andaluza de aguas (Ley 9/2010 ya mencionada con anterioridad) se ha tenido en algún caso en cuenta para la configuración de estos dos preceptos, y aun antes los trabajos que en el seno de una comisión se desarrollaron en el Ministerio durante 2006 con vistas a conseguir una mejora en el régimen jurídico de las aguas subterráneas.

El primero de ellos se dedica a cuestiones de régimen general sobre las comunidades de usuarios de agua subterránea debiendo recordarse que el texto del art. 87 TRLA ya se dedicaba a la regulación de las Comunidades de usuarios de agua subterránea, utilizándose una terminología hoy superada (unidades hidrogeológicas y de acuíferos es la rúbrica actual del precepto) para esta cuestión.

Dada la importancia para la mejor gestión de las masas de agua subterránea de su aprovechamiento comunitario, se parte de que estas Comunidades se pueden constituir cuando lo exija la Administración hídrica, además de a libre iniciativa de los titulares de derechos concesionales sobre la masa de agua. Por supuesto sigue existiendo la necesidad (que ya recoge

el actual TRLA en el art. 56) de constituir comunidades de usuarios en los casos de masas de agua subterránea declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico.

El fenómeno comunitario en estas masas puede extenderse también a las figuras reguladas de manera general en el TRLA en ese sentido, como las Comunidades generales o las Juntas centrales de usuarios. A esos efectos se hacen las correspondientes previsiones normativas.

Se añade también un apartado, el quinto, dedicado a continuar el camino que ya marca la Ley desde 1985 de propiciar la utilización conjunta de aguas subterráneas y superficiales y se traslada como apartado sexto el contenido del “antiguo” art. 88 TRLA que se orienta en la misma dirección de propiciar la utilización conjunta de dichas aguas, por lo que se puede observar, hasta gramaticalmente, una hilazón entre los dos últimos apartados de este art. 87.

Se ha considerado necesario subrayar que los titulares de aguas privadas en ningún caso pueden formar Comunidades de usuarios por su carácter de Corporaciones de Derecho Público, hecho solo compatible con la titularidad de derechos de aprovechamiento sobre aguas públicas. Eso se acompaña con una nueva disposición adicional encargando a los Organismos de cuenca que lleven a cabo las actuaciones necesarias para declarar la extinción de las Comunidades de usuarios de masas de agua subterránea que no cumplan este requisito básico.

#### 4.8. Funciones de las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea. (art. 88)

Al art. 88, una vez que su contenido se ha trasladado al art. 87 como apartado sexto, se le da un nuevo contenido dedicado a continuar resaltando la importancia de las Comunidades de usuarios de aguas subterránea, especificando las funciones que estas Comunidades podrían cumplir en la gestión de los aprovechamientos de estas aguas.

Por supuesto tendrán las funciones generales que señala el art. 81 TRLA pero además de ello se señalan algunas específicas de la situación a que responden estas Comunidades y como las mismas son de interés general, el precepto concluye con la previsión de que puedan celebrarse convenios entre las Administraciones hídricas y las Comunidades de usuarios para prever fórmulas de colaboración en el ejercicio de estas funciones. Esta última previsión de convenios ya figura en el “actual” art. 87.3 TRLA y ahora aparece en lógica relación con la especificación de funciones que se realiza en un precepto de más fuste de contenido que el actual art. 88.

#### 4.9. Concepto de vertidos. (art. 100)

Respondiendo al interés de la Confederación Hidrográfica del Duero manifestado en los Informes que se relacionan en el Anexo II y conectando con la nueva regulación de la recarga artificial de masas de agua subterránea (art. 75 antes comentado), se realiza una ligerísima modificación en el art. 100 dedicado en su primer apartado al concepto de vertido. La modificación se hace para precisar que en ningún caso se considerarán vertidos a estas recargas de masas de agua subterránea y, por tanto, que debe dejarse fuera de cualquier consideración

la posibilidad de aplicar (de mezclar) el régimen de los vertidos con el de la recarga artificial de masas de agua subterránea.

#### 4.10. Adición de infracciones administrativas (art. 116 TRLA)

Aun cuando el texto del actual art. 116 TRLA permitiera interpretarlo así, se ha creído conveniente en función de la mejor realización de los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria, introducir la tipificación de tres infracciones administrativas relativas al abandono o falta de mantenimiento de los pozos en las condiciones adecuadas, la no clausura del pozo cuando se haya extinguido una concesión o la falta de instalación o manipulación de los instrumentos de control de las captaciones o extracciones de agua, tanto se refieran a aguas públicas como privadas. Obviamente y como sucede con todas las infracciones existentes en el TRLA, más adelante deberá existir el correspondiente desarrollo reglamentario en el RDPH.

### 5. Sobre las razones que en algunos casos inducen a no proponer la introducción de cambios sobre la redacción actual del texto refundido de la ley de aguas

---

Lo fundamental del Informe está contenido en los apartados anteriores, sobre todo en el IV. No obstante y para dejar más clara, si ello cabe, mi posición en relación a la reforma del conjunto del régimen de las aguas subterráneas, en el presente apartado y de manera esquemática se contienen menciones a algunos temas que no han sido objeto de propuestas de reforma indicando también de manera breve las razones para que se haya procedido de esa manera. Sigo en la exposición el orden de preceptos en el TRLA.

El tema principal sobre el que no se han hecho propuestas de modificación ha sido el de la demanialización. Sobre ello se han indicado las razones para proceder de esa forma en el apartado II del trabajo dejando incólume, por tanto, el art. 2 y los relacionados con el mismo (como la disposición transitoria cuarta y su mención al Catálogo de Aguas Privadas de la Cuenca) y a él me remito. Igualmente la no introducción de modificaciones sustanciales en el régimen de las aguas minerales y termales ha sido explicada en el primero de los puntos del apartado IV, a él me remito también.

Obviamente, si se siguieran las ideas contenidas en mi propuesta del final del apartado II, lo indicado en este documento podría variar sustancialmente. Pero se considera una anticipación sin sentido proseguir en ese camino dado que la cuestión no afecta solamente al régimen de las aguas subterráneas, sino también al régimen económico-financiero del agua, o sea a la estructura clave de la Ley (al menos desde la incidencia específica sobre el sector de la sociedad que se nuclea en torno a la utilización del agua).

No se contiene ninguna referencia en el Informe a la protección de la calidad de las aguas subterráneas. La explicación de esa omisión es sencilla: en la documentación que se me ha proporcionado no aparecían estas cuestiones como objeto de preocupación por los asistentes a los foros. Por eso no hay ninguna mención en el trabajo a los arts. 92 bis 1 b) (Objetivos medioambientales, en la letra indicada para las aguas subterráneas), art. 99 (protección de las aguas subterráneas frente a intrusiones salinas) y art. 102 (autorización de vertido en acuíferos y aguas subterráneas).

De la misma forma, no se ha considerado conveniente introducir ninguna modificación en la disposición adicional decimocuarta relativa a la “cesión de derechos y transformación de aprovechamientos por disposición legal en concesiones, en el ámbito del Alto Guadiana”. (Desde luego no se ha manifestado ninguna opinión reformadora sobre esto en la documentación consultada). Pero es claro que esta disposición podría quedar afectada en el marco del resultado de un proceso de razonamiento en el que suscitara la conveniencia, dada la situación “especial” del Alto Guadiana, de excepcionar, otra vez y para este territorio, el régimen general de los derechos de aprovechamiento legal del art. 54.2 TRLA que la disposición transitoria propuesta en este Informe garantiza, transformándolos, sin más, en concesiones y ordenando para ellos un “mercado del agua” que debería, entonces, conectarse con las prescripciones generales que contiene el TRLA. La cuestión, como se comprenderá, es muy compleja y supera claramente lo que deben ser límites de este Informe, pero quería dejarla consignada expresamente para que se tenga plena conciencia de que hay un tema conectado con propuestas generales que podría tener un tipo de respuesta específico en función, repito otra vez, de la especialidad de este territorio si así se considerara conveniente.

En cualquier caso debo hacer constar que, como regla general, en un texto legislativo de valor general para todo el territorio como es el TRLA, no parecen de recibo disposiciones con validez completa y específica solo para una parte del territorio nacional, pero dado que ya se da esta situación, es conveniente en un apartado como éste consignar reflexiones sobre lo que pudiera ser una posible línea de evolución legislativa.

## 6. Reflexiones finales

---

Finalmente, y también con brevedad quiero llevar a cabo algunas reflexiones que juzgo necesarias para acabar de exponer mi posición sobre la reforma del régimen de las aguas subterráneas.

Cualquier propuesta (y realidad) de modificación normativa en este ámbito precisará, para ser plenamente eficaz, de la consiguiente modificación del RDPH, puesto que como ya se ha advertido, buena parte del régimen jurídico de las aguas subterráneas (sobre todo en el ámbito procedimental) se encuentra en el RDPH y no en el TRLA. Es más, sin reforma del RDPH las virtualidades positivas que puedan derivarse de las modificaciones normativas propuestas no se realizarán, o tendrán muchas posibilidades de no poderse realizar.

Recomiendo, por ello, que cuando se formalice la iniciativa normativa de modificación del TRLA (se configure ésta como se configure, y remito para ello a lo que especifiqué en mi “Informe sobre la revisión y racionalización del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio”), se lleven, además, los trabajos para reformar, de forma coherente con la iniciativa normativa (con el contenido que en ese momento tenga) el RDPH. Incluso que se reflexione sobre la posibilidad de construir, con todas sus dificultades, un RDPH de nueva planta dadas las muchas modificaciones que ha sufrido dicho texto.

Muchas de las propuestas normativas que se contienen en este Informe forman nuevas obligaciones de comportamiento y actuación de las Administraciones hídricas. Para asegurar el éxito de la nueva legislación es imprescindible que se dote de nuevo personal técnico, especializado, a dichas Administraciones hídricas. Dentro del envejecimiento general de la función pública española (que muy diversos estudios han demostrado) y de la reducción de efectivos, sobre todo en los cuerpos superiores, técnicos, de la Administración, mi experiencia y observación me enseñan que las Administraciones hídricas están en peor posición que el resto de entidades públicas. Es urgente que se ponga coto a esta característica porque, de pervivir, serán en muchas ocasiones ilusorias las ventajas que puedan desprenderse de un texto legal mejorado.

## Anexo I: Relación de preceptos modificados en el texto refundido de la Ley de Aguas o nuevos sobre reforma del régimen de las aguas subterráneas

---

(Siguiendo la numeración del TRLA 2001. Las negrillas expresan las novedades. Cuando el precepto, en su conjunto, es nuevo siempre se pone en negrilla todo él, aun cuando se indica en determinados apartados o párrafos el origen, en su caso, de preceptos en el TRLA, o en otra normativa).

### **Artículo 1. Objeto de la Ley.**

(Modificación).

5. Las aguas minerales y termales se regularán por su legislación específica. **En el procedimiento administrativo que se siga para su calificación como tales será oído el Ministerio competente en materia de aguas continentales.**

### **Artículo 54. Usos privativos por disposición legal**

(Supresión del apartado 2).

### **Artículo 73. Alumbramiento y utilización de aguas subterráneas.**

(Nuevo contenido del precepto).

- 1. El alumbramiento y la utilización de aguas subterráneas precisarán del otorgamiento de la correspondiente concesión por parte de la Administración hídrica competente sin perjuicio de la obtención por parte del solicitante de las licencias y autorizaciones que también sean precisas según el ordenamiento jurídico aplicable.**
- 2. A las concesiones en materia de aguas subterráneas se aplicará lo regulado en los artículos 59 a 66 de esta Ley.**
- 3. Corresponde a la autoridad minera competente la autorización previa del proyecto técnico para el aprovechamiento de las aguas subterráneas. Igualmente le corresponde el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia sobre las labores de prospección y explotación minera.**
- 4. La autoridad minera y la Administración hídrica colaborarán en el cumplimiento de sus respectivas competencias de la forma como se determine reglamentariamente.**
5. Cuando el concesionario no sea propietario del terreno en que se realice la captación y el aprovechamiento hubiese sido declarado de utilidad pública, el Organismo de cuenca determinará el lugar de emplazamiento de las instalaciones, con el fin de que sean mínimos los posibles perjuicios, cuya indemnización se fijará con arreglo a la legislación de expropiación forzosa. (Procede del art. 75 TRLA).

6. En ausencia de definición suficiente en la planificación hidrológica aplicable, la Administración concedente considerará para el otorgamiento de concesiones de aguas subterráneas su posible afección a captaciones anteriores legalizadas, debiendo, en todo caso, el titular de la nueva concesión indemnizar los perjuicios que pudieran causarse a los aprovechamientos preexistentes, como consecuencia del acondicionamiento de las obras e instalaciones que sea necesario efectuar para asegurar la disponibilidad de los caudales anteriormente explotados. (Procede del art. 76 TRLA con una mínima modificación).

**Artículo 74. Construcción y clausura de pozos.**

(Nuevo contenido del precepto).

1. Corresponde a la autoridad minera competente la autorización previa del proyecto técnico para el aprovechamiento de las aguas subterráneas. Igualmente le corresponde el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia sobre las labores de prospección y explotación minera.
2. Cuando se extinga la concesión, los concesionarios estarán obligados a clausurar los pozos siguiendo las instrucciones que para ello les dirijan la Administración hídrica y la autoridad minera dentro de sus respectivas competencias.
3. La autoridad minera y la Administración hídrica colaborarán en el cumplimiento de sus respectivas competencias de la forma como se determine reglamentariamente.

**Artículo 75. Recarga artificial de masas de agua subterránea.**

(Nuevo contenido del precepto).

1. La recarga artificial de masas de agua subterránea podrá realizarse a iniciativa de la Administración hídrica competente o a solicitud de una comunidad de usuarios o un particular individual.
2. Las solicitudes se tramitarán como una concesión de aguas subterráneas con las peculiaridades que se regulen reglamentariamente. En todo caso se acompañarán de los siguientes documentos:
  - a) Informe hidrogeológico suscrito por personal técnico competente conteniendo la caracterización de la masa de agua subterránea.
  - b) Justificación de la necesidad de efectuar la recarga y destino que se dará al agua almacenada.
  - c) Volumen de agua a inyectar, origen y previsión de su movimiento.
  - d) Acreditación de la disponibilidad de recursos y calidad del agua a inyectar, así como posibles interacciones con el agua de la masa.
  - e) Programa de recarga y extracción, en el que se tendrá en cuenta la explotación de las masas de agua subterránea según la planificación hidrológica o de sequía, en su caso, que le afecte.

3. El volumen de extracción anual de los aprovechamientos de agua procedentes de una masa que haya sido objeto de recarga artificial no deberá superar el 90% del volumen medio anual de la recarga artificial salvo excepciones justificadas.

4. En ningún caso se podrán autorizar operaciones de recarga artificial cuando no esté asegurado el mantenimiento de la calidad de las aguas de la masa de agua subterránea.

#### Artículo 76.

(Queda sin contenido).

#### Artículo 79. *Procedimiento para otorgar concesiones y autorizaciones.*

(Modificación).

1. La duración de las concesiones se regulará en la planificación hidrológica de cuenca aplicable y, en su defecto, se aplicará lo preceptuado en el artículo 59 bis de esta Ley. La duración de las autorizaciones, los supuestos y requisitos para su declaración de utilidad pública, así como el procedimiento para su tramitación serán establecidos reglamentariamente.

2. El procedimiento ordinario de otorgamiento de concesiones se ajustará a los principios de publicidad y tramitación en competencia, prefiriéndose, en igualdad de condiciones, aquéllos que proyecten la más racional utilización del agua, una mejor protección de su entorno y **mayor coherencia con las previsiones de evolución de los recursos hídricos** según lo dispuesto en el artículo 59. 5 de esta Ley.

3. Para las concesiones de escasa importancia por su cuantía, incluidas las destinadas a aprovechamientos hidroeléctricos de pequeña potencia y **las concesiones para la utilización en los predios de aguas de manantiales situadas en su interior y aguas subterráneas cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos**, se establecerán reglamentariamente procedimientos simplificados acordes con sus características.

4. En el caso de concesiones y autorizaciones en materia de regadíos u otros usos agrarios, será preceptivo un informe de la **Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma y del Ministerio competente en materia de agricultura** en relación con las materias propias de su competencia, y, en especial, respecto a su posible afección a los planes de actuación existentes.

#### Artículo 87. *Comunidades de usuarios de masas de agua subterránea.*

(Modificación).

1. Los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas públicas con origen en una masa de agua subterránea tienen obligación de constituir una comunidad de usuarios

cuando así lo requiera la Administración hídrica competente con la finalidad de propiciar una mejor gestión de la masa coordinando los distintos aprovechamientos existentes. La Administración hídrica delimitará la Comunidad y señalará el mejor sistema de utilización conjunta de las aguas. En ningún caso los titulares de aguas privadas podrán formar Comunidades de usuarios de masas de agua subterránea.

Igualmente y a libre iniciativa de los titulares de los derechos podrá constituirse la comunidad de usuarios.

2. Será obligatoria la constitución de comunidades de usuarios en los supuestos regulados en el artículo 56 de esta Ley. Si no lo hacen los usuarios, la Administración hídrica actuará de la forma prevista en ese artículo.

3. En los supuestos en que en relación a una misma masa de agua subterránea existan varias comunidades de usuarios, podrán formar una comunidad general de usuarios para la defensa de sus derechos y conservación y fomento de sus intereses comunes en dicho ámbito. La Administración hídrica competente, por razones de interés general podrá obligar a la formación de las comunidades generales.

4. De igual forma, los usuarios individuales y las comunidades de usuarios de una misma masa de agua subterránea podrán formar por convenio una junta central de usuarios con la finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos. En estas juntas centrales de usuarios tendrán representación los diferentes usos existentes que afecten a la masa de agua subterránea: abastecimientos a poblaciones, agrarios, industriales, turísticos y otros usos en actividades económicas. La Administración hídrica competente, por razones de interés general podrá obligar a la formación de las Juntas Centrales de Usuarios.

5. Las comunidades de usuarios de agua superficial podrán gestionar los derechos concesionales que sus usuarios dispongan sobre las masas de agua subterránea que se encuentren dentro de su ámbito territorial, previa conformidad de dichos usuarios y la autorización de la Administración hídrica competente. Los usuarios en todo caso verán limitados los volúmenes que conjuntamente puedan disponer sobre las aguas públicas superficiales y subterráneas a las dotaciones necesarias para el cumplimiento eficiente del objeto de la concesión.

6. Además de lo indicado en el apartado anterior, el Organismo de cuenca podrá obligar a la constitución de comunidades que tengan por objeto el aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas, cuando así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona.

**Artículo 88.** *Funciones de las Comunidades de usuarios de masas de agua subterránea.*

(Modificación).

1. Además de las funciones que corresponden a las comunidades de usuarios según lo regulado en el art. 81 de esta Ley, corresponden a las comunidades de usuarios de aguas subterráneas las siguientes funciones:

- a) Informar en todo procedimiento de otorgamiento, modificación o extinción de derechos de uso en la masa de agua subterránea correspondiente.
  - b) Controlar las extracciones a cuyos efectos y entre otras actuaciones, se instalarán contadores en los distintos aprovechamientos cuando no lo hayan hecho sus usuarios trasladando a estos sus costes. Sin perjuicio de sus propias actuaciones disciplinarias, las comunidades de usuarios trasladarán la información correspondiente al Organismo de cuenca competente.
  - c) Denunciar ante el Organismo de cuenca competente las actividades que puedan deteriorar la calidad del agua, la realización de nuevas captaciones no autorizadas o cualquier modificación de aprovechamientos realizada sin autorización.
  - d) Defender los aprovechamientos frente a terceros.
  - e) Fomentar entre los usuarios las mejores técnicas posibles de utilización racional del agua.
  - f) Participar en los órganos del Organismo de cuenca.
  - g) Cumplir los programas de recuperación en los casos de masas de agua subterránea en mal estado.
2. Los Organismos de cuenca celebrarán convenios con las comunidades de usuarios de masas de agua para favorecer el mejor ejercicio de las funciones mencionadas en el apartado primero.

**Artículo 100.** *Concepto de vertidos.*

(Modificación).

1. A los efectos de la presente Ley, se considerarán vertidos los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizado. **En ningún caso se considerarán vertidos las acciones de recarga artificial de las masas de agua subterránea reguladas en el artículo 75 de esta Ley.** Queda prohibido con carácter general, el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa.

**Artículo 116.** *Acciones constitutivas de infracción.*

(Modificación del precepto).

3. Se considerarán infracciones administrativas:

h) La apertura de pozos y la instalación en los mismos de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de **concesión** del Organismo de cuenca para la extracción de las aguas.

h') El abandono o falta de mantenimiento de los pozos en las condiciones adecuadas según las instrucciones que a esos efectos dispongan la Administración hídrica y la autoridad minera competente.

h'') La no clausura del pozo cuando se haya extinguido la concesión o la desobediencia a las instrucciones que en relación a la clausura dispongan la Administración hídrica y la autoridad minera competente.

h''') La falta de instalación de instrumentos de control de las captaciones o extracciones de agua o la manipulación de los instrumentos existentes para falsear, en perjuicio del dominio público, sus informaciones. La infracción se cometerá tanto en las actuaciones sobre aguas públicas como sobre aguas privadas.

h''''') La ausencia de suministro de información a los Organismos de Cuenca en el plazo adecuado del volumen captado con la periodicidad que éstos les exijan.

*Disposición adicional....Extinción de determinadas Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas.*

(Nuevo precepto).

1. Los Organismos de cuenca llevarán a cabo las actuaciones necesarias para extinguir las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas cuando éstas no estén formados por titulares de un derecho de aprovechamiento sobre aguas públicas. En tanto no se produzca dicha extinción, quedará suspendida la participación de sus miembros en cualquier órgano de los Organismos de cuenca en el caso de que estén incorporados a ellos.
2. Los miembros de tales Comunidades podrán decidir su constitución como Asociaciones de acuerdo con la legislación sectorial aplicable.

*Disposición transitoria tercera bis. Disposiciones comunes a la aplicación del apartado tercero de las disposiciones transitorias segunda y tercera.*

(Modificación del precepto).

2. La concesión a que hacen referencia las disposiciones transitorias segunda y tercera en sus apartados terceros se otorgará sin procedimiento de competencia de proyectos, exigirá el informe de compatibilidad con el Plan Hidrológico y el de la Administración competente en función del uso a que se destine, se someterá a información pública y en caso de existir Comunidad de Usuarios, se solicitará informe a la misma.

*Disposición transitoria.....- Aplicación del procedimiento concesional en los usos relativos a aguas subterráneas y de manantial inferiores a 7.000 m<sup>3</sup> anuales.*

1. Las solicitudes de aprovechamiento relativas a aguas subterráneas y de manantial inferiores a 7.000 m<sup>3</sup> anuales precisarán del otorgamiento de concesión administrativa cuando se formulen a partir de la entrada en vigor de la Ley.

La derogación del apartado segundo del art. 54 del Texto Refundido de la Ley de Aguas no afecta a los usos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de reforma con independencia de lo que pueda derivarse de la declaración de una masa de agua subterránea en riesgo.

## Anexo II. Documentación examinada para la formulación del informe

---

Conforme a lo indicado en el contrato se han examinado una serie de documentos que a efectos de su exposición se clasifican de la forma siguiente:

1. Iniciativas normativas formuladas en la XII legislatura:

- A) Proposición de Ley contra la mercantilización de derechos concesionales de agua. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. (BOCG-CD, Serie B, núm. 103-1, de 17 de marzo de 2017).
- B) Proposición de Ley de reforma del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas en coherencia con la Directiva Marco del Agua y el contexto de Cambio climático. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. (BOCG-CD, Serie B, núm. 268-1, de 7 de mayo de 2018).
- C) Proposición de Ley para la Regulación de los Servicios de Agua y Saneamiento. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. (BOCG-CD, Serie B, núm. 361-1, de 11 de enero de 2019).

(Todos estos documentos han decaído por la conclusión de la XII Legislatura. Cfr. BOCG-CD, Serie D, núm. 519, de 27 de marzo de 2019).

2. Documentos parlamentarios de interés producidos en la XII Legislatura:

- A) Aprobación por la Comisión, con modificaciones, del Informe de la Subcomisión para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático. (BOCG-CD, Serie D, núm. 448, de 8 de noviembre de 2018).

3. Documentos producidos en el proceso de elaboración del Libro Verde de la Gobernanza del Agua (consulta en [www.librogobernanzagua.es](http://www.librogobernanzagua.es)). Singularmente resulta muy útil dentro de esta página web el documento titulado “Resumen de aportaciones recogidas en los Talleres: temas y propuestas DOCUMENTO DE TRABAJO PROPUESTAS DE GOBERNANZA 22 abril 2019”.

Y específicamente en relación al tema tratado, remito al texto titulado “Aportaciones de los foros de debate en relación a la necesaria reforma concesional”.

4. Documentos administrativos de interés:

- A) Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX), “Evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y sequías en España”. Madrid, julio de 2017.
  - B) Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”. (Aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 29 de junio de 2018).
  - C) Borrador de Estrategia de transición justa. (Documento para información pública aprobado por el Consejo de Ministros en su reunión de 22 de febrero de 2019).
  - D) Borrador de Estrategia de transición hidrológica.
  - E) Documentación sobre procedimientos administrativos sobre aguas subterráneas proveniente de las Confederaciones Hidrográficas del Duero, Guadalquivir y Júcar.
  - F) Documentación proveniente de diversas reuniones habidas en la formación del llamado “Pacto Nacional por el Agua” (de 2018).
5. Otros documentos de iniciativa normativa –pero no actualmente en sede parlamentaria– de interés:
- A) Iniciativa de reforma del texto refundido de la Ley de Aguas aprobada por el Pleno del Consejo Nacional del Agua el 20 de marzo de 2007.
  - B) Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética aprobado inicialmente por el Consejo de Ministros el 20 de febrero de 2019. Sometido a un proceso de información pública en la actualidad.
6. Documentos privados de interés:
- A) Propuesta de WWF (World Wildlife Fund, Fondo Mundial para la Naturaleza) para mejorar la Ley de Aguas (RDL 1/2001). Marzo de 2019.
  - B) Documentos de la Asociación Nacional de Balnearios (ANBAL) de 3 y 24 de julio de 2019.
  - C) Documento de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España (FENACORE) titulado “Aportaciones de Fenacore al documento de trabajo del “Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España”, de 22 de abril de 2019.
7. Legislación de Comunidades Autónomas:
- A) Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.

Además de ello se debe hacer obligada mención a que se ha llevado a cabo una entrevista personal con D<sup>a</sup> María Antonia Jiménez, Funcionaria de la Dirección General del Agua (Ministerio de Transición Ecológica).

Y que se cuenta, es obvio decirlo, con la documentación y experiencias personales propias tras más de treinta años de dedicación preferente a la investigación en materia de derecho de aguas, en España y en otros países.