

# **EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA GESTIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS**

**D. José Díaz Mora - Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana**

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

El desarrollo de las técnicas de perforación de sondeos, como consecuencia de la adaptación a esta actividad de las mejoras obtenidas en la perforación de pozos petroleros, en los años sesenta y posteriores, facilitan el acceso, además cada vez a menor coste, a las aguas subterráneas. Lo que unido a la mejora del conocimiento de éstas, mediante la aplicación de nuevas técnicas: satélites, modelos digitales, etc., han facilitado la extracción de las aguas subterráneas.

Como además, el desarrollo de la bomba sumergida con costes también decrecientes, permite la extracción desde cualquier profundidad, se ha completado una tecnología que facilita la investigación de la existencia del recurso hídrico subterráneo, su acceso y finalmente su extracción.

El resultado de todo ello, ha sido el amplio desarrollo en España, sobre todo a partir de los primeros años ochenta del pasado siglo, del empleo del agua subterránea, no sólo para abastecimiento, sino para el uso mayoritario del riego.

Este amplio incremento del aprovechamiento de las aguas subterráneas ha dado lugar en determinados lugares de nuestra geografía, la Cuenca Alta del Guadiana es un ejemplo de ello, a la sobreexplotación del recurso, lo que ha originado conflictos de gestión de muy difícil resolución y afecciones a los ecosistemas terrestres asociados inaceptables.

## **2.- RAZÓN Y SER DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS.**

Dadas las particularidades de las aguas subterráneas y por ende de su gestión, se hace necesario razonar sobre la “razón y ser” de las Comunidades de Usuarios, más allá quizás de su sola definición normativa.

La Comunidad de Usuarios, nace del “uso común del recurso”. Sin un uso conjunto de una determinada e individualizada masa de agua, no hay lugar a la existencia de Comunidad.

De otra parte, aparecido el uso común surgen en cascada una serie de necesidades a satisfacer, para lograr el mejor uso comunitario, que no son más que las propias y necesarias, quizás con ciertas particularidades, de toda organización de una pluralidad de individuos, en este caso regantes o usuarios.

De la necesidad de encauzar y dar vida a la propia existencia de la colectividad, para materializar la obligada “unicidad de toda decisión”, surge la Asamblea de Usuarios, con la problemática asociada de la representación de los distintos comuneros.

Para materializar la gestión, surge la necesidad de un órgano de gobierno y su estructura, así como una administración que materialice las decisiones, que en nuestra legislación se concreta en el Secretario y personal propio de la Comunidad.

De otra parte, para resolver los problemas entre miembros de la Comunidad, solo en lo relativo al uso común, normalmente distribución del agua y obligaciones de hacer de los comuneros encaminados al mejor uso, se hace necesario crear un órgano de resolución de conflictos, que en nuestra normativa se concreta en el Jurado de Riego.

Si a lo anterior se une, la concreción del aprovechamiento común, materializado en la “concesión”, que actuaría como el vínculo con el exterior de la Comunidad, solo quedaría resolver y definir las relaciones entre usuarios y sus derechos y deberes. Se hace necesario por tanto una constitución interna, que no son otras que nuestros Estatutos.

A regular lo anterior dedica nuestra actual Ley de Aguas, los artículos 81 a 91 del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001 y los 198 a 231 del Real Decreto 849/1986 que aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

La normativa anterior, aunque extensiva a todas las aguas continentales, se centra, como difícilmente podría de otra manera, dada la gran experiencia y tradición española en este tipo de organizaciones, en las aguas superficiales. Lo que obliga muchas veces, que para el caso de las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas sea necesario realizar intensos esfuerzos interpretativos. De estos el no menor de ellos, sería el

relativo a la propia razón y ser de las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas. Es decir, la definición del uso conjunto.

Efectivamente el artículo 81 del TRLA, dedicado a la obligación de constituir comunidades de usuarios, dice “Los usuarios de agua y otros bienes del dominio público hidráulico de **una misma toma o concesión** deberán constituirse en comunidades de usuarios”.

Obsérvese que no se hace referencia alguna a un mismo acuífero que, con la terminología actual, derivada de la Directiva Marco del Agua, debería ser masa de agua subterránea. Como además, en el caso de las aguas subterráneas, las tomas y concesiones, incluidas las inscripciones en el Registro y Catálogo de las aguas privadas, son esencialmente de usuarios individuales, parecería que la figura de la Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas quedaría cuasi fuera de lugar y solo restringida a las tomas para varios usuarios, pozos comunitarios, etc.

Sin embargo nada más lejos de la intención del legislador cuando de forma autónoma dedica el artículo 87 del TRLA a las Comunidades de Usuarios de Unidades Hidrogeológicas y de acuíferos. Posiblemente por considerarlas con características distintas. Características o particularidades que no se definen en la Ley.

### **3.- LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.**

Vista la razón y ser de las Comunidades de Usuarios, parece oportuno y al sólo efecto de dar estructura a esta exposición, dedicar unas líneas a resumir la situación de las aguas subterráneas en España, que introdujo la Ley de Aguas de 1.986 y a los cambios operados con la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

#### **3.1 La situación de las aguas subterráneas tras la Ley de Aguas de 02 de agosto de 1985.**

La Ley de Aguas de 02 de agosto de 1985 supuso un cambio radical respecto al tratamiento legal de las aguas subterráneas en la Ley de Aguas de 1879, aguas que dejan de ser propiedad privada para pasar a ser públicas, en consecuencia desde la entrada en vigor de dicho texto legal las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas pasan a ser públicas y sólo por concesión o por disposición legal se puede adquirir el derecho al uso privativo de las mismas, no pudiendo adquirirse por prescripción.

No obstante esa pretensión del legislador de publicar las aguas subterráneas ha quedado bastante minorada, pues el régimen transitorio previsto en la disposición transitoria 3ª de la citada Ley permitiendo a quienes eran titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas privadas con anterioridad a su entrada en vigor la opción de conservarlos como aprovechamientos temporales de aguas privadas por un periodo de 50 años, transcurridos los cuales pasarán a ser aguas públicas o mantenerlos a perpetuidad como aprovechamientos de aguas privadas, no ha tenido todo el resultado deseado por el legislador dado que en muchos lugares la mayoría eligió la segunda opción, quizás porque las ventajas de la primera se consideró escasa en comparación con la pérdida del derecho transcurrido el plazo de 50 años, ventajas concretadas únicamente en la protección administrativa de que gozan los aprovechamientos inscritos en el Registro de Aguas, pudiendo sus titulares solicitar a los Organismos de cuenca protección frente a quienes no teniendo derechos inscritos perturben el ejercicio del derecho de quienes si los tengan inscritos, protección que no pueden recabar los que optaron por inscribir su aprovechamiento de aguas subterráneas privadas en el Catálogo.

Esa supuesta ventaja en la práctica queda reducida a muy poco desde el momento en que la Administración hidráulica en el ejercicio de la potestad sancionadora castiga a quien procede a la apertura de pozos sin autorización, tanto si esa nueva apertura afecta a aprovechamientos inscritos en la Sección C del Registro de Aguas como aprovechamientos temporales de aguas privadas, como si afecta a los que están anotados en el Catálogo de Aguas privadas.

En definitiva, la situación actual de las aguas subterráneas es que la mayoría siguen siendo privadas, situación claramente contraria a la pretensión del legislador de unificar el régimen jurídico de todas las aguas, al constituir el agua un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidrológico sino también a la importancia socioeconómica que en el momento actual han alcanzado dichas aguas. Serviría como ejemplo la Cuenca Alta del río Guadiana, en la que la gran parte del agua utilizada para la actividad agrícola e industrial es subterránea.

Siendo esa la situación de las aguas subterráneas, el régimen jurídico que le es aplicable, escaso, tampoco ha contribuido demasiado a la mejor gestión. Esta se contiene en los apartados 3º y 4º de la disposición transitoria 3ª de la Ley de 1985, disposición transcrita por el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

El primero de dichos apartados, congela el derecho a utilizar los aprovechamientos en la misma forma a como se hacía al amparo de la Ley de Aguas de 1879, al disponer que el incremento de caudales, así como la modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento requerirán la oportuna concesión que ampare la totalidad de la explotación, sin embargo no definía que es lo que debe entenderse por condiciones o régimen de aprovechamiento, ni señala cual es el procedimiento que debe tramitarse para la transformación del derecho de aguas privadas en concesión, laguna jurídica que ha sido objeto de múltiples interpretaciones y de no pocos litigios.

El apartado 4º establece que en todo caso, a los aprovechamientos de aguas privadas a que se refiere esta disposición transitoria, les serán aplicables las normas que regulan la sobreexplotación de acuíferos, los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a las limitaciones del uso del dominio público hidráulico, sin especificar las que limitaciones se está haciendo referencia.

### **3.2 Novedades introducidas por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente y sus antecedentes en las disposiciones normativas aplicables al Alto Guadiana.**

La Ley 11/2011, en su artículo primero introduce una serie de instrumentos jurídicos encaminados a lograr una mayor eficacia de la gestión de los derechos de uso de las aguas subterráneas, manteniendo el carácter público de las mismas y por otro lado clarifica alguna de las lagunas legales de las disposiciones transitorias segunda y tercera del TRLA.

Las modificaciones normativas introducidas por la citada Ley, de aplicación a todas las cuencas hidrográficas del Estado, excepto la disposición adicional decimocuarta, de exclusiva aplicación al Alto Guadiana, tienen como precedente dos disposiciones normativas aprobadas con el objetivo de conseguir un uso sostenible de las aguas subterráneas en la Cuenca Alta del Guadiana.

La primera de esas disposiciones normativas es el Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas, cuya disposición adicional segunda contiene una serie de medidas de aplicación al Alto Guadiana, que se concretan en la posibilidad de que los titulares de aprovechamientos de aguas del ámbito territorial del Alto Guadiana que a la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley figurasen

inscritos en el Catálogo de aguas privadas o en la sección C del Registro de Aguas de la cuenca, podían solicitar en cualquier momento la inscripción en la sección A del Registro de Aguas, para lo que deben instar el otorgamiento de la correspondiente concesión, posibilidad ésta que ahora se extiende a todo el Estado, introduciéndose una nueva disposición transitoria en el TRLA, en concreto la décima, si bien en la misma, sorprendentemente se limita esa posibilidad a los titulares de aprovechamientos de aguas inscritos en el Catálogo de aguas privadas, dejando al margen a quienes optaron por inscribir esos aprovechamientos en la Sección C del Registro, situación corregida por 1290/2012, 07 de septiembre, por el que modifica el Reglamento del Dominio público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, añadiendo el artículo 192.bis, que permite a los titulares de aprovechamientos solicitar el traslado de los asientos de la Sección C del Registro a la Sección A.

La disposición adicional segunda del citado Real Decreto ley, establece en su número dos que a los efectos del apartado tercero de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley de Aguas, las actuaciones que supongan el aumento de la profundidad o del diámetro del pozo, así como cualquier cambio en su ubicación, se considerarán modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento, precepto que ha servido de antecedente a la nueva disposición transitoria tercera bis del TRLA, introducida por la Ley 11/2012, la cual dispone que a los efectos de lo dispuesto en el apartado tercero de las disposiciones transitorias segunda y tercera, se considera modificación de las condiciones o régimen de aprovechamiento, entre otras, las actuaciones que supongan la variación de la profundidad, diámetro, localización del pozo, así como cualquier cambio en el uso, ubicación o variación de la superficie sobre la que se aplica el agua en el caso que el destino sea el riego.

El otro precedente normativo de las modificaciones que sobre el régimen jurídico de las aguas subterráneas introduce la Ley 11/2012, es el Real Decreto 13/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan Especial del Alto Guadiana, cuyo objetivo no es otro que el de conseguir un buen estado cuantitativo y cualitativo de las aguas subterráneas de la Cuenca Alta del Guadiana, es decir, de la cuenca del Guadiana aguas arriba a la desembocadura del río Jabalón y la cuenca de éste, ámbito territorial del citado plan, cuyo horizonte temporal según dispone su artículo cinco es el 31.12.2015, prorrogable hasta el 31.12.2027.

A efectos de gestión de las aguas subterránea se toma como referencia no ya el acuífero sino la masa de aguas, como ahora hace el artículo 56 del TRLA, con la modificación normativa de la Ley 11/2012, si bien en tanto

no se determinen las masas en riesgo de no conseguir un buen estado cuantitativo y cualitativo, se consideran como tales los acuíferos declarados sobreexplotados, siendo de aplicación el Plan de Ordenación de las Extracciones que estuviera aprobado, así lo dispone la disposición transitoria única de las Normas del citado Real Decreto, coincidente con la disposición transitoria única de la Ley 11/2012, que en su número uno señala que las aguas subterráneas que a su entrada en vigor se encontraran afectadas por una declaración de sobreexplotación, se regiran por la legislación anterior, hasta que tenga lugar la declaración como masa subterránea y la consiguiente aprobación del programa de actuación.

La Directiva Marco del Agua tiene por objeto establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. La Directiva surge en el ámbito europeo con una clara vocación ambiental, prestando especial atención a los ecosistemas acuáticos, sobre la base de respeto al ciclo hidrológico desde la perspectiva administrativa de la demarcación hidrográfica entendida como unidad de gestión.

El papel de los regantes, a raíz de la puesta en marcha de la DMA, tiende a experimentar un cambio importante. Los regantes y el resto de los usuarios del agua pasan a ser responsables del cuidado de los ecosistemas asociados al agua, lo que conlleva como consecuencia una necesaria gestión de las demandas de agua en contraposición a la tradicional gestión de la oferta. Entre las medidas propuestas por la Directiva para alcanzar este nuevo cambio de óptica en torno a la gestión del agua estarán la de fomentar una producción agrícola adaptada (especialmente en zonas afectadas por la sequía), técnicas de riego que optimicen el uso del recurso y medidas que incrementen la eficiencia y la reutilización (Merino de Diego, A. 2000). Estas medidas se relacionan directamente con el principio de recuperación integral de los costes del servicio del agua, incluidos los costes ambientales y los relativos a los recursos, interpretados estos últimos como costes de oportunidad del agua, existentes en situaciones de escasez y competencia por el recurso. Para llevar esta recuperación de costes los Estados podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región afectada.

Se hace necesario, por tanto, adaptarse a la nueva situación poniendo en práctica medidas que rentabilicen la actividad, modernizando en el sentido de asegurar las dotaciones a través de técnicas más racionales.

### 3.3 Diferentes regímenes jurídicos de las aguas subterráneas.

De lo anterior se desprende que en un mismo acuífero, concepto técnico hidrogeológico, en una misma Unidad Hidrogeológica, concepto jurídico de nuestros viejos Planes, sustituido por el nuevo concepto jurídico “masa de agua” contenido en los Planes de Demarcación actuales, adaptados a la DMA, pueden existir aprovechamientos de aguas subterráneas, materializados en pozos o sondeos, algunas veces separados algunas decenas de metros, con alguno de los muy diferentes regímenes jurídicos.

- **Aguas privadas inscritas** en el Registro. Se trataría de aguas temporalmente privadas hasta 2.035, con vocación de públicas posteriormente.
- **Aguas privadas inscritas** en el Catálogo. Estaríamos ante aprovechamientos con vocación de seguir siendo privadas permanentemente, y que deben conservar sus características anteriores a 1.985.
- **Concesiones de aguas públicas.** Como tales concesiones inscritas en la sección A del Registro.
- **Aprovechamientos por disposición legal.** Los derivados del artículo 54.2 del TRLA, con aprovechamiento en el propio predio y extracción inferior a 7.000 m<sup>3</sup>/año.

A estos regímenes, debe añadirse que con el mismo carácter de aprovechamientos de aguas privadas permanecen los pozos anteriores a la LA de 1985 cuyos titulares ni siquiera los declararon ante la Administración en los plazos establecidos, aprovechamientos que aún cuando no figuren inscritos en el Registro de Aguas ni anotados en el Catálogo no pueden desconocerse por la Administración, pudiendo sus titulares hacerlos valer ante la misma, sin que puedan ser sancionados por su uso si acreditan su existencia y aprovechamiento con anterioridad al 01.01.1986, si bien no pueden hacerlos valer para el ejercicio de determinados derechos para los que la Ley exige la inscripción o anotación, tales como formalizar contratos de cesión de derechos o participar en las afertas públicas de adquisición de derechos de uso del agua que realizan las Cofederaciones Hidrográficas a través de los Centros de Intercambio de Derechos, si ésta decide excluirlos.

Ahora bien, todos estos tan diferentes regímenes jurídicos, tienen una característica común, a todos ellos les son aplicables las normas que regulan la sobreexplotación de acuíferos, hoy masas en riesgo, los usos del



agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a las limitaciones del uso del dominio público hidráulico.

#### **4.- TIPOS DE COMUNIDADES DE USUARIOS DE AGUAS SUBTERRÁNEAS.**

La Ley de Aguas regula varios tipos de Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas:

##### **1. Comunidades obligatorias por disposición legal.**

###### **1.1 Comunidades de Regantes de Aguas Subterráneas con uso común.**

Serían las que derivan de extracciones comunes, de uno o varios pozos conectados entre si, que abastecen a una pluralidad de usuarios conectados por una red, normalmente de tuberías en presión.

La obligación de constitución en comunidades de dichos usuarios, derivaría de la aplicación del artículo 81.1 del TRLA, ya que la explotación conjunta deberá estar normalmente amparada por un único título concesional.

Se estaría ante Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas de naturaleza enteramente similar a las clásicas comunidades de regantes de aguas superficiales. Su única diferenciación es el origen del recurso.

###### **1.2 Comunidades de Usuarios de Acuíferos declarados sobreexplotados. Actuales “masas de aguas subterráneas en riesgo”.**

Serían las que vienen obligadas a constituirse en aquellas masas declaradas en riesgo. La obligación de constitución deriva del artículo 87.2 del TRLA.

Son unas Comunidades de Usuarios que tienen una serie de particularidades que las diferencian sensiblemente de las restantes. La particularidad esencial de dichas comunidades es la ausencia de “uso compartido”. Cada usuario tiene título habilitante propio. No existen redes de transporte a compartir y en consecuencia a mantener y sufragar entre todos. Los diferentes usuarios disponen de autonomía de explotación.

El vínculo que los une, y del que deriva la conveniencia que lleva a la imposición legal de constitución, es que al extraer, todos, de una “masa de

agua” común, originan interferencias o afecciones a otras masas de agua, no necesariamente subterráneas, y a los ecosistemas terrestres asociados. Además de las afecciones e interferencias que pudieran producirse entre los mismos usuarios.

## **2.- Comunidades potestativas por imposición administrativa discrecional.**

Serían las derivadas del artículo 87.1 del TRLA, y en el caso de la constitución de oficio, puede entenderse, de alguna forma, como una acción preventiva del Organismo de Cuenca, a los efectos de provocar la colaboración de los usuarios, para evitar el deterioro de la masa, o gestionar previsibles interferencias entre los aprovechamientos.

Este ponente considera, que salvo en masas de aguas subterráneas, muy poco explotadas o de mínima interrelación con los ecosistemas terrestres asociados, los Organismos de Cuenca deberían hacer un uso generalizado de esta facilidad legal y, en consecuencia, exigir la constitución de las Comunidades de Usuarios, en todas las masas de aguas subterráneas, declaradas como tales en los respectivos Planes Hidrológicos.

## **5.- COMUNIDADES DE USUARIOS DE AGUAS SUBTERRÁNEAS CON USO COMÚN.**

Se trataría de explotaciones de aguas subterráneas, de una multiplicidad de usuarios, los comuneros, que obtienen sus aguas de uno o varios sondeos, conectados entre sí, si no fuera así estaríamos frente a varias comunidades, que bien mediante una red a presión reparten el agua a los distintos usuarios. También es bastante usual que con anterioridad a la red de distribución se almacene el agua en una o varias balsas, utilizando esta infraestructura como instrumento para dar presión a la red, regulador del recurso o ambos.

De su sola descripción se observa que aparece la razón de ser de la comunidad a que nos hemos referido con anterioridad. Se tiene el “*uso común*”, una “*misma toma*”, entendida esta en sentido amplio si se tuvieran varias captaciones. Ahora bien, aparece la **necesidad de reparto**, que es la esencia de la comunidad. En consecuencia se está ante lo que pudiéramos llamar una comunidad tradicional, enteramente igual a cualquier comunidad de aguas superficiales. La sola diferencia del origen del recurso, subterránea en estas comunidades, no es un elemento diferenciador esencial, que añada nada a la necesidad organizativa, que está siempre detrás de cada comunidad de usuarios.

Pudiera darse el caso, bastante pausable, que estas explotaciones organizadas bajo comunidad de regantes se situasen sobre una masa de aguas subterráneas. En esta situación, si sobre la masa de agua operase la discrecionalidad administrativa prevista en el artículo 87.1 del TRLA, o la obligatoriedad prevista en el 87.2, por estar declarada “*masa en riesgo*” de constituir Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas, estas Comunidades de Aguas Subterráneas deberían pasar a integrarse en tales como lo que solo son, un usuario más. En consecuencia, su representación en la Comunidad de Masa, será la que corresponda a la agrupación de usuarios, nunca a la suma individual de sus comuneros y la personalización en la Comunidad de Masa se deberá hacer a través de los órganos de la Comunidad de Usuarios y nunca a través de los comuneros de ésta. Resumiendo, la Comunidad de Usuarios es uno más de los comuneros de la Comunidad de Masa.

Pero es más, si por razones organizativas y en el caso de masas de agua geográficamente muy extensas, se optase por una Comunidad de Masa de segundo orden o incluso Junta Central de Usuarios, estas Comunidades de uso común deberán integrarse en las de primer orden que les corresponda como un usuario individual de aquélla. Valiendo todo lo dicho para su representatividad y personalización en la Comunidad de Masa, ahora para la de primer orden.

## **6.- COMUNIDADES DE USUARIOS DE MASAS DECLARADAS EN RIESGO.**

A pesar del impacto que supuso la declaración de la demanialidad de las aguas subterráneas en la Ley de Aguas de 1.985, la regulación de las Comunidades de Usuarios de aguas que la misma realiza en su Título IV es **exigua**, tan sólo en los artículos 87 y 88.

El modelo básico normativo es el de las tradicionales Comunidades de Regantes, esto es, aprovechamientos colectivos de aguas superficiales que derivan de una toma o concesión a favor de la propia Comunidad, que requieren la realización de obras comunes para su distribución, con la consiguiente obligación de sufragar los gastos correspondientes. De ahí que la regulación se centre en estos aspectos, otorgando el artículo 83 del TRLA a las Comunidades de Regantes determinadas facultades a estos efectos y, necesariamente, recogidas en los Estatutos u Ordenanzas por los que se rigen:

- *Ejecutar forzosamente los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer a los usuarios pudiendo exigir el coste por la vía de apremio.*
- *Ser beneficiarias de la expropiación forzosa así como de las servidumbres necesarias para el aprovechamiento y exigir a todos los integrantes satisfacer los gastos comunes de explotación, conservación, mejoras y cánones y tarifas que corresponda.*
- *Potestad de prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan las deudas, con independencia que se haya o no transmitido la tierra, ya que la deuda grava la finca o industria, llegando al punto que en el supuesto de separarse algún miembro de la Comunidad debe renunciar al aprovechamiento de las aguas y cumplir las obligaciones contraídas.*

Sobre este único modelo regulado por la normativa de aguas han de basarse las Comunidades constituidas conforme a la Ley de Aguas, y por tanto, también aquellas cuyo aprovechamiento sean las aguas subterráneas, dado que la Ley no distingue entre las aguas subterráneas o superficiales a los efectos de constitución de Comunidades de usuarios —el artículo 81.2 del TRLA dice que las Comunidades de usuarios de aguas superficiales o subterráneas pueden constituirse en Comunidades Generales si la utilización del aprovechamiento afecta a intereses que le sean comunes—.

En cuanto a los títulos que habilitan el uso de los aprovechamientos subterráneos, ya nos hemos referido con anterioridad a esta situación, nos encontramos con disparidad en los mismos, e incluso en la propia calificación jurídica de esta agua.

El artículo 56 del TRLA en su redacción actual, consecuencia del apartado cuatro del artículo primero de la Ley 11/2012 de 19 de diciembre de “Medidas urgentes en materia de medio ambiente” dice:

*1. La Junta de Gobierno, sin necesidad de consulta al Consejo del Agua, podrá declarar que una masa de agua subterránea está en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo o químico, en este caso, se llevarán a cabo las siguientes medidas:*

- *a) En el plazo de seis meses, el Organismo de cuenca constituirá una comunidad de usuarios si no la hubiere, o encomendará sus funciones con carácter temporal a una entidad representativa de los intereses concurrentes.*

- **b)** *Previa consulta con la comunidad de usuarios, la Junta de Gobierno aprobará en el plazo máximo de un año, desde que haya tenido lugar la declaración, un programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua, que se incluirá en el programa de medidas a que hace referencia el artículo 92 quáter. Hasta la aprobación del programa de actuación, se podrá adoptar las limitaciones de extracción así como las medidas de protección de la calidad del agua subterránea que sean necesarias como medida cautelar.*

2. *El programa de actuación ordenará el régimen de extracciones para lograr una explotación racional de los recursos con el fin de alcanzar un buen estado de las masas de agua subterránea, y proteger y mejorar los ecosistemas asociados, para lo cual podrá, entre otras medidas:*

- **a)** *Establecer la sustitución de las captaciones individuales preexistentes por captaciones comunitarias, transformándose, en su caso, los títulos individuales con sus derechos inherentes, en uno colectivo que deberá ajustarse a lo dispuesto en el programa de actuación.*

- **b)** *Prever la aportación de recursos externos a la masa de agua subterránea, en ese caso incluirá los criterios para la explotación conjunta de los recursos existentes en la masa y de los externos.*

- **c)** *Incluir un perímetro en el cual no será posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas a menos que los titulares de las preexistentes estén constituidos en comunidades de usuarios, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo IV del Título IV y teniendo en cuenta lo previsto en la disposición adicional séptima.*

- **d)** *Determinar perímetros de protección de las masas de agua subterránea en los que será necesaria su autorización para realizar obras de infraestructura, extracción de áridos u otras actividades e instalaciones que puedan afectarla, sin perjuicio de aquellas otras autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con la legislación sectorial de que se trate. Tal delimitación y condiciones vincularán en la elaboración de los instrumentos de planificación así como en el otorgamiento de las licencias, por las Administraciones públicas competentes en la ordenación del territorio y urbanismo.*

3. *El programa de actuación contemplará las condiciones en las que temporalmente se puedan superar las limitaciones establecidas, permitiendo extracciones superiores a los recursos disponibles de una*

*masa de agua subterránea cuando esté garantizado el cumplimiento de los objetivos medioambientales.*

*4. Cuando como consecuencia de la aplicación del programa de actuación se mejore el estado de la masa de agua subterránea, el organismo de cuenca, de oficio o a instancia de parte, podrá reducir progresivamente las limitaciones del programa y aumentar, de forma proporcional y equitativa, el volumen que se puede utilizar, teniendo en cuenta, en todo caso, que no se ponga en riesgo la permanencia de los objetivos generales ambientales previstos en el artículo 92 y siguientes.*

La nueva redacción dada al artículo, adapta al léxico de la DMA y traspasa puntualizando al momento actual, lo ya previsto con la redacción original del texto de la Ley de 1.986, para los acuíferos sobreexplotados.

En lo que nos concierne es que, declarada una masa en riesgo, se hace obligada la existencia de una Comunidad de Usuarios de la Masa en Riesgo, si no la hubiese, en el plazo de seis meses habría que crearla. Aparece de esta forma, por imperativo legal, un nuevo tipo de Comunidad de Usuarios de Aguas Subterráneas, que además por su propia naturaleza son exclusivas de las aguas subterráneas.

Venimos haciendo hincapié en que la “razón de ser” de la Comunidad de Usuarios es la utilización conjunta, particionable pero indiferenciada de un caudal de agua. Caudal de agua fundamentado en un título habilitante para su uso, que por antonomasia es la concesión de aguas públicas, donde, como veíamos, la necesidad de asociarse surge de forma natural.

No es este caso en esta la situación en las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas de Masas de Riego (CUASER) que tienen las siguientes particularidades:

- Aprovechamientos diferenciados e independientes sin, en principio, conexión alguna, situados a veces a decenas de kilómetros.
- Al ser y además considerarse explotaciones enteramente autónomas, y con regímenes jurídicos muy diferentes, no se entiende la necesidad de asociación, al menos al principio. Ésta se considera una “imposición administrativa”, cuya razón, el estado en riesgo de la masa, incluso se niega.
- Por la naturaleza de los aprovechamientos integrados no existen elementos comunes, siendo su finalidad la gestión

racional del “uso del agua de la masa” de acuerdo a los intereses generales. Al objeto de obtener el buen estado cuantitativo y cualitativo, cada titular ejerce su derecho en los términos definidos en sus títulos constitutivos y según su inscripción en el Registro o en el Catálogo de la cuenca, sometidos a los principios de economía, austeridad y solidaridad, y en último término el Programa de Actuación que se hubiese dispuesto. Programa que declarado el estado en riesgo de la masa, suele ser una relación de obligaciones y limitaciones al objeto de devolverla al buen estado.

Consecuencia de los elementos anteriores, la constitución de estas Comunidades de Usuarios, en las que la participación es obligada, y por su propia naturaleza, desde su origen son fuentes de limitaciones y obligaciones, resulta extremadamente compleja, ya que además no se tienen, incluso se niegan, vínculos entre los propios comuneros. La experiencia personal de este ponente es que, una vez aceptada la realidad, en principio negada, del riesgo de la masa, que por otra parte suele ser más que evidente cuando se adoptan estas decisiones, normalmente tarde, por parte de la Administración Hidráulica, el devenir futuro es cada vez menos problemático.

Es por esta extrema dificultad de creación “*ex novo*” de este tipo de Comunidades de Usuarios, además del principio de prevención antes invocado, por lo que entendemos que se debería hacer un uso mas intenso de la discrecionalidad prevista en el artículo 87.1 de la Ley de Aguas y proceder a constituir Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas en todas y cada una de las masa de ese tipo, definidos en nuestros planes, recientemente aprobados.

Ahora bien, si estamos frente a usuarios individuales y autónomos, y no hay, en principio al menos de formas tangible, uso común, ni necesidad de transporte de caudales y su posterior gestión. ¿Cuál es la razón y ser de estas Comunidades de Usuarios? ¿Cuáles deben ser sus funciones?

Es evidente que este tipo de Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas en Masa declaradas a Riego, se hacen necesarias porque se ha detectado un problema. Y este no es otro que la masa de agua se encuentra en riesgo de no alcanzar el buen estado, cuantitativo, cualitativo o ambos. En consecuencia, la propia declaración de masa en riesgo debe definir el problema y además definido éste, la función primera de la Comunidad, a formar en los seis meses posteriores no es otra que representar a los usuarios en la redacción del Programa de Actuación a los efectos de recuperar el buen estado de la masa. Programa que deberá ser

aprobado antes del año de la declaración. En consecuencia se tiene la función, quizás principal, de estas Comunidades, la de representación de los usuarios ante la Administración. Obsérvese que mientras en las Comunidades Ordinarias los regantes son partícipes de un título común, la concesión, la Comunidad de usuarios de masas en riesgo, representa a los diferentes títulos habilitantes para la extracción del recurso.

El artículo 56 del TRLA, que se ha transcrito, y que define el contenido del Programa de Actuación, sólo exige la consulta previa a ésta para su aprobación por la Junta de Gobierno de la Confederación. Sin restarle importancia a esta función, no parece lógico constreñir la función de la Comunidad a esta competencia.

Para encontrar otras funciones específicas de estas Comunidades hay que trasladarse al artículo 87.3 del TRLA que dice *“Los Organismos de cuenca podrán celebrar convenios con las comunidades de usuarios de aguas subterráneas, al objeto de establecer la colaboración de éstas en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas. En estos convenios podrá preverse, entre otras cosas, la sustitución de las captaciones de aguas subterráneas preexistentes por captaciones comunitarias, así como el apoyo económico y técnico del Organismo de cuenca a la comunidad de usuarios para el cumplimiento de los términos del convenio.”*

Se resalta la obligada necesidad de remitirse a la forma jurídica del Convenio entre Organismo de cuenca y Comunidad, que conforma una delegación de funciones de aquélla, ya que mientras en las Comunidades Ordinarias, a los efectos del recurso, sólo existe una personalidad jurídica frente a la Administración la de la Comunidad, en este tipo de Comunidades de Regantes de Aguas Subterráneas, los diferentes títulos de los comuneros permanecen autónomos y diferenciados del de la Comunidad, que como tal no lo tiene.

En consecuencia las facultades de esta Comunidad serían:

- Las ordinarias normales de las restantes Comunidades de Usuarios, definidas por el artículo 83 del TRLA, por los artículos 209 a 212 del RDPH.
- La representación de los usuarios de la masa ante la administración hidráulica.
- Informar el Programa de Actuación, con anterioridad a su aprobación por la Junta de Gobierno.



- Celebrar convenios con el Organismo de cuenca, para definir su colaboración en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas.

De estos cuatro grupos de funciones, el primero, en principio es general y similar, cuando tengan objeto, que cualquier otra Comunidad de Usuarios, y siendo el segundo y tercero absolutamente concretos, sólo nos queda razonar sobre el cuarto de ellos, al objeto de definir los contenidos de los convenios a que se hace referencia.

Se ha referido con anterioridad, que el objeto de estas Comunidades es llevar la masa de agua al buen estado, tanto cuantitativo como cualitativo. También se ha razonado en que la razón y ser de las Comunidades tradicionales, es la administración de una toma común, concretada en la necesidad de administrar un caudal para una pluralidad de usuarios.

Pues bien, si en las Comunidades de Aguas Subterráneas de Masas en Riego, se asemeja el agua disponible en la masa, en toda su extensión con *“la toma común”* de las Comunidades Ordinarias, aparecen en cascada una serie de actividades, necesarias, que no son mas que las similares que realizan ordinariamente las Comunidades de Usuarios tradicionales y que entendemos son las que deberían desarrollar las Comunidades de Masas para su buen fin. Actividades que deben encauzarse mediante convenio con el Organismo de cuenca, por la razón ya referida, o a nuestro entender si la actividad convenida es permanente, ser recogida también en los Estatutos de la Comunidad de Masa.

A estos efectos se entiende obligado convenir:

- Sobre la transferencia de información por parte del Organismo de cuenca, gestor del Registro y Catálogo de Aguas, a los efectos de que por parte de la Comunidad de Masa se mantenga al día su censo de partícipes y las características de sus aprovechamientos. Como contrapartida, la Comunidad debería facilitar la información relativa a los cambios de titularidad que pudieran producirse, a los efectos de ser tramitados por la Comisaría de Aguas.
- La participación efectiva de la Comunidad en el control de caudales u otros elementos si se tratara de riesgo cualitativo, de acuerdo a lo recogido en el Plan de Extracción. Entre éstos se tendrían:

- Control de existencia de caudalímetros y su correcta instalación.
- Precintado y lectura de éstos.
- Medida de niveles piezométricos.
- Informe anual sobre los diferentes usos y en consecuencia sobre la evolución de la masa, en sus distintos aspectos. Incluso los relativos a la afección a los ecosistemas terrestres asociados.
- Vigilancia sobre usos ilegales del agua.

### Conclusiones.-

- Solicitar de los Organismos de Cuenca, que en aplicación de lo dispuesto en el artículo 87.1 del TRLA, se proceda a la constitución de las Comunidades de Regantes de Aguas Subterráneas de **todas** las “masas de aguas subterráneas” identificadas en sus respectivos Planes Hidrológicos recientemente aprobados, al objeto de promover la participación de los usuarios en la gestión de la masa.
- Proceder, con brevedad, a la declaración de “masas en riesgo” de aquellas masas de agua subterráneas, así calificadas en los planes hidrológicos. Actuando seguidamente, según lo previsto en el artículo 56 del TRLA, de conformidad con la redacción dada al mismo por la ley 11/2012 de 19 de diciembre.
- Proponer los cambios normativos suficientes al objeto de clarificar los siguientes extremos:
  - a) Que expresamente se obligue a integrarse en las Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas a todos los titulares al uso del agua, que capten el recurso en su ámbito territorial cualquiera que sea el título que ampare el derecho del uso del agua, y tanto se trate de aprovechamientos de aguas públicas como privadas.

- b) Que expresamente se regule su participación y representación en los Órganos de Gobierno, administración y cooperación previstos en la Sección Segunda del Capítulo III del Título II del TRLA.
  
- c) A los efectos de clarificar las funciones específicas de las Comunidades de Aguas Subterráneas de Masas en Riesgo, se solicita se modifiquen y amplíen determinados preceptos de la normativa de agua, debido a la naturaleza del recurso, el estado de la masa y las afecciones a los ecosistemas asociados.