

Informe temático

*INFORME SOBRE LA REFORMA DEL RÉGIMEN
CONCESIONAL 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 concesional existente: es un régimen jurídico correcto, aunque necesitado de algunos retoques derivados, sobre todo, de la problemática planteada por el cambio climático.....	2
3. Sobre el contenido de la documentación examinada: la mayor parte de las propuestas afectan a modificaciones reglamentarias o, sobre todo, de gestión del agua	4
4. Informe sobre las novedades que se proponen en el régimen concesional regulado en el TRLA.....	7
4.1 Las aguas minerales y termales. Opción por el mantenimiento en el régimen actual con alguna pequeña adición (art. 1.5 TRLA). Razones.	7
4.2 La novación de las concesiones (art. 53.3 TRLA)	9
4.3 Introducción del sistema concesional para los usos privativos por disposición legal sobre aguas subterráneas y de manantial (supresión del art. 54.2 TRLA).....	10
4.4 La reversión de las concesiones. Precisiones. (art. 53.4 TRLA).....	11
4.5 Facultades de las comunidades de usuarios en el control del uso de las concesiones. (art. 55.4 tlla).	12
4.6 El otorgamiento de concesiones. Informe del ministerio competente en materia de aguas sobre evolución de recursos hídricos en función del cambio climático y de las políticas de mitigación y adaptación adoptadas. (art. 59.5. TRLA).	12
4.7 Los plazos de las concesiones. Reducción de las previsiones legales. Continúa la remisión a la planificación hidrológica aplicable (art. 59 bis nuevo).	13
4.8 Ligeras variaciones en el orden de preferencia de usos. Introducción de usos industriales para producción de energía eléctrica renovable y su posición preferente (art. 60 TRLA) 14	14
4.9 Sobre los caudales ecológicos (art. 60 bis nuevo).	15
4.10 Precisiones en la regulación de las condiciones generales de las concesiones (art. 61 TRLA). 16	16
4.11 Incidencia en la revisión de las concesiones. Nuevos criterios de revisión. La modificación de regadíos y las previsiones de la evolución poblacional (art. 65 TRLA).	17
4.12 Ligeras variaciones en el régimen de la caducidad de las concesiones. La suspensión en el ejercicio de las concesiones (art. 66 TRLA).....	19
4.13 El mercado de derechos de uso del agua. Su mantenimiento pero incremento del control de la administración hídrica (arts. 67, 68 y 68 bis TRLA)	19

a)	Artículo 67.	20
b)	Artículo 68.	21
c)	Artículo 68 bis.....	21
4.14	Alumbramiento y utilización de aguas subterráneas (art. 73 TRLA)	22
4.15	Ligeras modificaciones en el procedimiento para otorgar concesiones y autorizaciones (art. 79. TRLA).....	22
4.16	Adición de infracciones administrativas (art. 116 TRLA).....	23
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	23
6.	Reflexiones finales.....	25
	Anexo I: Relación de preceptos modificados en el texto refundido de la Ley de Aguas o nuevos sobre reforma del régimen concesional.....	27
	Anexo II. Documentación examinada para la formulación del informe.....	38

Resumen ejecutivo

Los aspectos fundamentales del actual régimen concesional se formaron en el s. XIX, de la mano de la misma construcción del concepto de dominio público. Esos rasgos siguen presentes en lo sustancial en la actual normativa de aguas, despojados, felizmente, de algunas características como la de la perpetuidad en los aprovechamientos concesionales que fue suprimida con ocasión de la promulgación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas luego ratificada en la constitucionalidad de tal supresión por la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

El juicio global que se tiene sobre el régimen concesional es positivo. Pero se considera apropiado llevar a cabo algunas modificaciones en él con la finalidad de engarzar claramente su marco jurídico con las preocupaciones ambientales que hoy deben ser predominantes, singularmente en lo relativo al impacto que el cambio climático tiene sobre los recursos hídricos (su reducción previsible) de un país fundamentalmente mediterráneo como es España.

Los cambios afectan a las principales partes del régimen concesional, y se relacionan con todos sus sectores. Así, el informe conoce reflexiones y propuestas sobre la novación de las concesiones, su caducidad, la reversión de instalaciones, los caudales ecológicos las Comunidades de Usuarios y otros sectores normativos.

Pero deben destacarse específicamente algunas modificaciones por su singular trascendencia. Así, un acento especial se pone en el orden jerárquico de utilizaciones, introduciéndose un nuevo uso vinculado a la producción de energías renovables al que se coloca en el puesto número dos, tras el abastecimiento a poblaciones, y se le dota de especial fortaleza en relación a su recogida en la Planificación hidrológica.

De la misma forma se propone que las concesiones pueden tener una determinada configuración cuantitativa variable a lo largo del tiempo en función de los informes científicos que se vayan produciendo sobre el cambio climático.

Por otra parte se reducen los plazos concesionales en relación a los establecidos en el derecho actualmente vigente.

También se produce una modificación importante en lo relativo a la revisión concesional, juzgándose que esta institución va a tener una mayor incidencia en el futuro que la que presenta en la actualidad, dado el proceso previsible de reducción de recursos hídricos disponibles para su utilización.

Igualmente hay novedades importantes en lo relativo a las aguas subterráneas postulándose que lo que actualmente son usos privativos por disposición legal (los menores a 7.000 m³ anuales y que están regulados en el art. 54.2 TRLA) pasen plenamente al sistema concesional, conforme al carácter privativo del uso que poseen por las mismas decisiones legales. Ello no afectará a los actuales usos sino que es una disposición que surtirá efectos cuando entre en vigor la reforma legal.

Se suprime también el permiso de investigación sobre aguas subterráneas y se postula una mayor intervención de la Administración hídrica en el régimen de las aguas minerales y termales. En todo caso el peso sustancial de la gestión seguirá dependiendo de las Administraciones mineras autonómicas.

Finalmente se lleva a cabo alguna modificación en el régimen de infracciones y sanciones congruente con las modificaciones que se postulan.

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.
CEDEX.....	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
DMA.....	Directiva Marco de Aguas.
EEAA.....	Estatutos de Autonomía.
FENACORE.....	Federación Nacional de Comunidades de Regantes.
MITECO.....	Ministerio para la Transición Ecológica.
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 concesional. Hay cuestiones en el mismo que presentan evidente relación con el régimen de las aguas subterráneas, 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 los dos casos la estructura formal es común: Así, existirá primero una parte discursiva (el “Informe”) y luego, como primer Anexo, se consignará la redacción de los preceptos que se considera necesario que formaran parte de un TRLA modificado. En algunos pocos casos se podrá comprobar que se da en los dos Informes una duplicación de preceptos y también de consiguientes razonamientos; ello sucede cuando hay materias que necesariamente tienen que considerarse tanto desde la perspectiva del régimen jurídico concesional como del de las aguas subterráneas.

Con estas escuetas notas previas como explicación general y necesaria de todo lo que sigue, el presente Informe sobre el régimen concesional comienza con la emisión de un juicio global sobre el régimen concesional vigente en estos momentos en España (II) y sobre el sentir general que en relación a este régimen concesional 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 indique en el apartado III) exponer también las razones que inducen a quien suscribe a no variar 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 concesional existente: es un régimen jurídico correcto, aunque necesitado de algunos retoques derivados, sobre todo, de la problemática planteada por el cambio climático

Lo primero que debe decirse con completa rotundidad es que el autor de este Informe no tiene un juicio negativo sobre el régimen concesional existente en España. 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, pues se construye fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, de la mano de la misma formación del concepto de dominio público en España. Y este régimen jurídico concesional sobre el dominio público que hoy se apellida comúnmente como “hidráulico” corre un camino paralelo a la elaboración del régimen concesional aplicable al uso y aprovechamiento de otros bienes públicos, como los integrados en el dominio público marítimo-terrestre, los caminos y carreteras y otros patrimonios públicos, más adelante las minas, los hidrocarburos, las autopistas en régimen de concesión... Por lo tanto, una descalificación global del régimen concesional en el ámbito de las aguas continentales equivaldría prácticamente a una descalificación del régimen concesional en el conjunto del dominio público español, lo que sería además de radicalmente equivocado, injusto.

Han existido, cómo no, cambios a lo largo del tiempo en ese régimen concesional de las aguas públicas, aunque no son numerosos ni desvirtúan su estructura fundamental que puede seguirse advirtiendo una evidente homogeneidad a través del tiempo y desde sus orígenes. En todo caso debe recordarse por su trascendencia e importancia objetiva, la finalización de la perpetuidad en los usos y aprovechamientos del dominio público hidráulico (por tanto en las concesiones que los fundamentan), decisión de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, que fue juzgada adecuada a la Constitución española por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, y ello por ser la perpetuidad en los aprovechamientos incompatible con el significado de la propiedad pública (el dominio público). Así lo expresó acertadamente la sentencia citada del TC como fundamento de su decisión que, como fácilmente se comprenderá, trasciende del estricto marco del dominio público hidráulico.

Cuestión distinta es que manteniendo esa opinión global positiva, no piense también que hay ciertos aspectos de ese régimen concesional que deberían ser objeto de reconsideración y, si así lo estiman las Cortes Generales, de modificación, pues estamos hablando (en lo que se tratará en este Informe) de materias reservadas a la Ley, que en este caso son objeto de consideración fundamentalmente por el TRLA de 2001 (con muchas modificaciones posteriores que no han afectado sustancialmente al régimen concesional) aunque también existen algunas (pequeñas) menciones en la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (modificada en 2004 y 2005). Obviamente la mayor parte del régimen concesional (desde el punto de vista de lo “cuantitativo” en el número de preceptos, sobre todo en lo procedimental) está contemplada

en normas reglamentarias, sobre todo en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico aprobado por RD 849/1986, de 11 de abril (con bastantes modificaciones posteriores, aunque éstas no han afectado a las decisiones fundamentales sobre el régimen jurídico concesional que proceden del texto reglamentario originario de 1986).

Las modificaciones que en este Informe se van a proponer guardan relación, por encima de cualquier otra consideración, con lo que el autor entiende que son exigencias del cambio climático que actualmente se vive y que todos los indicios (indicios sustantivos, no meras elucubraciones) permiten pensar que en sus rasgos negativos se van a acentuar en el próximo futuro y van a tener también presumibles efectos negativos sobre los recursos hídricos, al menos en lo que afecta a la situación geográfica de España (fundamentalmente mediterránea, siendo el Mar Mediterráneo y su contorno donde todos los estudios prevén un impacto sustancial del cambio climático). Esa modificación en las circunstancias medioambientales que afectan a un recurso natural como es el agua deben inducir también a variar el régimen jurídico relativo a su uso y aprovechamiento (y protección, obviamente, aunque esa cuestión no sea objeto directo de tratamiento en este Informe excepto en lo relativo a los caudales ambientales) y ello porque sería propio de ilusos (o de indolentes) no reaccionar de alguna forma a lo que son cambios sustanciales materiales sobre un estado de cosas (y su exacto conocimiento, que es lo más importante) que no es, precisamente, el que rodeó la formación y desarrollo del sistema concesional a lo largo de casi dos siglos, como se ha dicho al comienzo de este apartado.

Son los presupuestos y consecuencias de ese cambio climático los que inducen (como se contemplará en el apartado IV de este Informe) a sugerir modificaciones en el régimen jurídico concesional en lo que afecta a plazos de las concesiones, orden jerárquico de los distintos usos, revisión concesional, caducidad de las concesiones, caudales ambientales, procedimiento de otorgamiento, régimen de infracciones... Y a posibilitar una consideración de la concesión en sí misma como algo relativamente cambiante en el tiempo, no estática según las condiciones existentes en el momento de su otorgamiento; y cambiante desde las previsiones sobre ello en el mismo documento concesional de tal forma que no haya que proceder a un procedimiento de revisión concesional específica (procesos que la experiencia enseña que, normalmente, tienen algunas dificultades) cuando las previsiones (pesimistas) de evolución en la cantidad y calidad de los recursos hídricos (mostradas en un informe que periódicamente deberá realizar el Ministerio competente en materia de aguas continentales, aun cuando esto sea adelantar ya cuestiones propositivas sobre las que se razonará posteriormente) se vayan cumpliendo realmente.

Pero esto, como digo, es una anticipación de contenidos que precisan de más desarrollo argumental. Antes de eso conviene que se explicité brevemente el sentido, en relación al régimen concesional y a sus posibles modificaciones, de los distintos documentos examinados. Ese es el objeto del siguiente apartado del Informe.

3. Sobre el contenido de la documentación examinada: la mayor parte de las propuestas afectan a modificaciones reglamentarias o, sobre todo, de gestión del agua

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 la mayor parte de las ocasiones no son propuestas de reforma normativa las que allí aparecen sino de gestión administrativa. Incluso si de propuestas de reforma normativa se trata, su traducción debería hacerse en la mayor parte de las ocasiones y en función de su contenido, en el RDPH, dada la problemática que se indica en ellas (excesivo tiempo de tramitación de las concesiones, necesidad de simplificación procedimental, por ejemplo). Pero, como indico, las aportaciones se mueven más bien en el plano de lo que los asistentes entienden como mejor gestión o gestión adecuada a los tiempos actuales (también valen para ello las repetidas alusiones al tiempo de tramitación de las concesiones, y normalmente en este ámbito se hace igualmente repetida y justificada mención a la falta de dotación de personal de los Organismos de cuenca para poder asumir con rapidez las exigencias de los complejos procedimientos de otorgamiento concesional previstos, lo que también es una propuesta o reflexión vinculada a la gestión administrativa del agua y no a la modificación normativa de su régimen).

Una palabra que ha hecho fortuna en el pasado y que también aparece en algunas aportaciones es la de “flexibilización” del régimen concesional. Es una palabra de significado distinto, según quien la utilice y en el momento y circunstancia en que se utilice. En el pasado fundamentó, por ejemplo, la aparición del llamado “mercado de derechos de uso de agua” en la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, con la regulación de los contratos de cesión de derechos de uso de agua y la previsión para la constitución en los Organismos de cuenca de los llamados Centros de Intercambio de Derechos de Uso de Agua. Ahora y en la documentación examinada la expresión se utiliza, sobre todo, para postular reducciones de plazos concesionales y la aceleración en los procedimientos de revisión concesional, con nuevas causas para ello a incorporar a la normativa vigente según los proponentes.

Y debe hacerse mención de que también existen posturas en algunos de los documentos examinados que solo aceptan modificaciones menores en el régimen concesional, puesto que se manifiestan sustancialmente de acuerdo con la práctica totalidad del régimen jurídico

vigente. Esta es la postura, por ejemplo, de la organización de comunidades de regantes FENACORE, expresada desde la óptica fundamental de los usos agrarios.

Y otras posiciones muestran el acuerdo con el específico tema en la legislación de aguas que les afecta. Ello sucede en relación a las aguas minerales y termales y la continuación de su tratamiento por la legislación de minas y no de aguas (como es la posición que defiende la organización ANBAL), opinión que contrasta con las de algunos de los participantes en los debates de los foros que solicitan el pase de las aguas minerales y termales, sin más, al ámbito de la legislación de aguas.

Dicho todo esto, resumo a continuación brevemente las propuestas que afectarían al tratamiento del régimen concesional en el TRLA dejando de lado, por tanto, todo aquello que se refiere a la consideración reglamentaria del régimen concesional (presente, como se ha dicho, en el RDPH) o a su gestión por las Administraciones hídricas en cada caso competentes.

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

- **Mercado del agua:** Creación de un Banco Público del Agua (alguien precisa que éste debe ser en “toda la cuenca”). O supresión del mercado del agua porque genera especulación. En esta última orientación pueden contemplarse iniciativas legislativas del grupo parlamentario confederal de Unidos-Podemos-En Comú Podem En Marea de la pasada legislatura y también de algunos participantes en los foros celebrados.
- **Revisión de las concesiones** en general, adaptándolas a la realidad de los recursos hídricos existentes. También varios participantes postulan singularmente que se revisen las concesiones en el caso de modernización del regadío, revisión que debería conducir a la reducción de las dotaciones.
- **Variación del orden jerárquico de prelación de usos existente.** Ello para no dar la mayor importancia (excluido el abastecimiento a poblaciones) siempre al regadío en dicha ordenación.
- **Caudales ecológicos o ambientales.** Para ellos se postula que tengan más concreción normativa. También se propone la eliminación expresa de la indemnización económica por su implantación.
- **Reducción de los plazos concesionales.** Se juzgan muy amplios y, por tanto, contrarios a las necesidades de gestión adaptativa. También se postula la adecuación de los plazos a las condiciones, que pueden ser diversas, de amortización de obras.
- **Introducción de criterios discriminatorios para el otorgamiento de concesiones.** Varios participantes ponen como ejemplo de esa discriminación “positiva” a la consideración favorable que tienen que tener los usos del agua en las zonas despobladas cuando se trate del otorgamiento de concesiones.

- **Aguas minerales y termales.** Varios participantes en los foros proponen pasarlas a la legislación de aguas. Ello, obviamente, tendría una correspondiente transcendencia concesional. Ya se ha advertido de que hay posiciones (la de ANBAL) que justamente son contrarias a ese tipo de modificación.
- **Exigencia de autorización para los aprovechamientos de aguas subterráneas de menos de 7.000 m³ 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.
- **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 para aprovechamientos limitados en su cuantía que es lo que refleja el texto vigente del art. 54.2 TRLA.

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. Recuerdo, en todo caso, que en la mayor parte de los casos hay proposiciones contradictorias entre sí (por ejemplo, la aportación de FENACORE va respondiendo a muchas de las manifestaciones de modificaciones postuladas en los foros y en otros documentos manifestando su acuerdo con el régimen concesional en la mayoría de sus contenidos).

4. Informe sobre las novedades que se proponen en el régimen concesional regulado en el TRLA

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 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.

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, 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 extendiendo 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 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 las características propias de las aguas minerales y termales) y, por tanto, insertables claramente dentro del TRLA como única solución posible.

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 del “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” 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 La novación de las concesiones (art. 53.3 TRLA)

El actual art. 53.3 TRLA dispone en relación a las concesiones para abastecimiento de poblaciones y de regadío que cuando se extinga la concesión existente dichos aprovechamientos podrán ser objeto de nueva concesión si a ello no se opusiere el PHN, excluyéndose, en esas circunstancias, el trámite de proyectos en competencia. El art. 24.1 de la Ley del PHN, por su parte, completa lo establecido en el TRLA disponiendo que estas concesiones, cuando se extingan, podrán ser objeto de renovación con la exclusión del trámite de proyectos en competencia “siempre que a ello no se opusiere lo dispuesto en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente”.

El artículo citado de Ley del PHN es muy razonable en su contenido en tanto que no se observa la razón por la que el PHN, nada menos, pudiera contener prescripciones en torno a la no renovación de determinadas concesiones. Pero esta Ley calla sobre la posibilidad, completamente real, de que el PHN, aprobado por Ley de Cortes Generales, no se olvide esa nota por las características potenciales de contenido que encierra, pudiera contener prescripciones sobre el particular. Por ello se ha optado por modificar, flexibilizando, el art. 53.3 TRLA sustituyendo la referencia exclusiva al PHN por “la planificación hidrológica aplicable”, lo que cubre todas las posibilidades imaginables en este ámbito.

En todo caso es claro que las concesiones para abastecimiento a poblaciones y regadío son, en la práctica, perpetuas (previa novación, claro está). Este hecho no se considera criticable sino que es lógico, en circunstancias normales, con el mantenimiento de los abastecimientos para las poblaciones sin tener que someter periódicamente a las agrupaciones urbanas (a sus ciudadanos) a los azares de una renovación concesional que acabaría, en circunstancias normales también, en su otorgamiento, salvo que se quisiera condenar a la desaparición a un determinado Municipio, cosa irracional en su mismo concepto. Lo mismo puede decirse en relación al regadío si bien, en este caso, podría pensarse, hipotéticamente, en otro tipo de soluciones, en el marco de una reconversión local o general del regadío en España, lo que operaría en el marco de la planificación hidrológica, para lo que ya sirve el precepto.

En los dos casos, la forma más oportuna de proceder a las modificaciones que en cada caso sean oportunas, es a través de la revisión concesional, y no de la novación de concesiones, para lo que ya hay las previsiones necesarias en la nueva redacción que se propone en este documento para el art. 65 TRLA. Como se dice más adelante, la revisión concesional tiene que ser uno de los puntos fundamentales en la nueva gestión del agua que se produzca en España, y ello conecta también estrechamente con bastantes de las opiniones expresadas en el proceso de formación del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España.

4.3 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 las aguas subterráneas.

Se recuerda que en el art. 54.2 TRLA (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 m³. Cuando los aprovechamientos se vayan a hacer en masas de agua subterránea en riesgo, 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 m³ 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) 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.

4.4 La reversión de las concesiones. Precisiones. (art. 53.4 TRLA).

El texto del actual art. 53.4 TRLA ha ocasionado algunas dificultades en su aplicación aun cuando tras algunos recursos contencioso-administrativos y consiguientes sentencias relativamente recientes (de la primavera de 2019), ha quedado claro el papel clave del documento concesional a la hora de establecer la extensión de la reversión de las instalaciones, que no se limitaría a las existentes dentro del dominio público hidráulico (pese a la mención concreta del precepto) sino que debería de atenderse a lo que estuviera indicado en el documento concesional, lo que supone, normalmente y según enseña la experiencia, una reversión completa a la Administración competente en cada caso, del conjunto de las instalaciones, con independencia de que algunas de éstas no estén ubicadas en el dominio público hidráulico.

Insistiendo en la razonabilidad de esta interpretación se sugiere introducir un segundo párrafo en el apartado para aquellos casos en los que puedan surgir dudas (dada la antigüedad de los documentos concesionales en muchas ocasiones) sobre el sentir de la concesión, ordenando que en esos casos la interpretación del documento concesional se haga a favor del mantenimiento de la funcionalidad del aprovechamiento correspondiente, que creo que es lo que, por encima de todo, debe guiar la aplicación del mecanismo de la reversión. Es un párrafo sobre el que no se pone, en todo caso, un interés especial en su introducción como, en general, es comprensible con cualquier precepto que tenga solo pretensiones puramente interpretativas.

4.5 Facultades de las comunidades de usuarios en el control del uso de las concesiones. (art. 55.4 trla).

La introducción de un párrafo en el art. 55.4 va en el sentido de incrementar las posibilidades de intervención de las Comunidades de Usuarios que, en general y con las debidas precauciones, se consideran positivas, habilitándose a las Comunidades de usuarios (de todo tipo de aguas, superficiales o subterráneas) para que exijan a sus comuneros el establecimiento de “análogos sistemas de medición” del uso de los caudales concesionales. La mención a los sistemas de medición “análogos” hace referencia a los exigidos por las Administraciones hídricas, que es lo que se contempla en el primer párrafo del apartado. El texto indica también que las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades de usuarios deben establecer sanciones como consecuencia de la falta de cumplimiento de esta obligación por los comuneros (que afecta al conjunto de los derechos e intereses de la Comunidad).

Se llama la atención de que en este precepto, como en muchos otros, se sustituye la expresión “Administración hidráulica” por la de “Administración hídrica”, por creer que es más adecuada a las exigencias de gestión del agua en la actualidad. Quiero añadir que utilizo esta expresión en mis trabajos desde hace muchos años. Vid., por ejemplo, una serie de voces con el rótulo de “Administración hídrica” (de distintas CCAA) en el *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid, 2007, del que fui director y autor de algunas voces. Valgan estas líneas como explicación de algo que podría suscitar dudas en algún caso.

4.6 El otorgamiento de concesiones. Informe del ministerio competente en materia de aguas sobre evolución de recursos hídricos en función del cambio climático y de las políticas de mitigación y adaptación adoptadas. (art. 59.5. TRLA).

El art. 59 TRLA es objeto de una nueva redacción global. En la mayor parte de ocasiones se trata solo de cambios formales, de una reordenación de decisiones ya presentes en el actual art. 59 TRLA que se cree quedarían mejor expresadas de la forma que se propone. Se extrae también del mismo alguna referencia (por ejemplo a los caudales ambientales o a los plazos de las concesiones) para llevarla a otros artículos que, en su momento, serán objeto de comentario.

En modo alguno se piensa que, en general, sea la regulación jurídica del otorgamiento de concesiones sobre lo que deba pivotar, en el casi comienzo de la tercera década del s. XXI, la reforma normativa. En muchos Organismos de Cuenca ya no hay recursos nuevos significativos que otorgar. Por lo que es la regulación de la revisión concesional (o la modificación o caducidad, en su caso, aunque en estos dos supuestos con mucha menor importancia) la que debe ser la clave de la hipotética futura regulación. He razonado con profundidad sobre esto en trabajos doctrinales de 2013 y 2014 a los que me remito sin que sea adecuado ahora reproducir

ese contenido o llevar a cabo disquisiciones extensas dadas las características específicas que debe tener un documento de las características de este informe.

Existe, sin embargo, una novedad importante en el nuevo texto como es la contenida en el apartado quinto. La novedad se basa en el principio de que el otorgamiento de concesiones, que es discrecional y motivado, debe tener un marco jurídico conceptual que reduciría esa discrecionalidad en tanto que las previsiones sobre la evolución de los recursos hídricos durante el tiempo al que debiera extenderse la vida concesional (según los plazos de la misma, lo que dependerá del tipo de uso de que se trate y de lo respecto a él indique la planificación hidrológica aplicable, según el art. 59 bis de mi propuesta) marcarían cuantitativamente el volumen de recursos que pudiera ser otorgado. Lo que hace comprensible, además, que ese volumen pudiera no ser el mismo a lo largo de la vida de toda la concesión en función de las previsiones existentes.

Y para asegurar la homogeneidad de todas las Administraciones hídricas en la valoración de las previsiones existentes sobre la evolución de los recursos hídricos se ordena al Ministerio competente en materia de aguas continentales que lleve a cabo la formación de un documento donde se contengan esas previsiones de evolución a corto, medio y largo plazo, y que se envíen, junto con los documentos que las sustenten (se supone que estos documentos provendrán de las entidades y órganos que tienen encomendada la función de llevar a cabo tales estudios, como es el CEDEX o las Universidades y centros de investigación especializadas, aunque la propuesta normativa no considera necesario introducirse en esas previsiones), a las Administraciones hídricas competentes. Estas deberán tener en cuenta tales previsiones en el otorgamiento de concesiones.

La cuestión es importante y, por tanto, se tiene en cuenta en propuestas de reforma normativa que afectan a otros artículos y que se comentarán en el momento adecuado para ello.

4.7 Los plazos de las concesiones. Reducción de las previsiones legales. Continúa la remisión a la planificación hidrológica aplicable (art. 59 bis nuevo).

El sistema del actual TRLA en relación a la problemática que se trata consiste en trazar un límite máximo a los plazos concesionales (75 años) y remitir para la fijación concreta a los Planes Hidrológicos de cuenca. Con ello es fácil concluir en que se ha producido una deslegalización en la fijación de plazos con el límite del plazo máximo que todos los Planes deberán respetar. El sistema legal se completa con una referencia a la posibilidad de prorrogar diez años los plazos de la concesión, si ello es necesario para la amortización de las inversiones, si bien la jurisprudencia ha precisado que la prórroga nunca puede, sumada al plazo concesional, dar lugar a más de los 75 años que a todos los efectos juegan como máximo plazo concesional.

Los Planes Hidrológicos han hecho uso de la deslegalización producida fijando unos plazos normalmente más reducidos que los 75 años y ello en función del tipo de usos. No hay

homogeneidad en los plazos fijados en los distintos Planes hidrológicos de cuenca con ámbito de demarcación hidrográfica.

Es usual en los documentos de los foros de debate o en otros (vid., por ejemplo, el presentado por WWF que habla de un plazo máximo de 25 años) escuchar la necesidad de reducir los plazos concesionales. Y ello es algo que me parece plausible y que también he defendido en diversos trabajos publicados.

Por ello se propone la reducción que se hace por tipo de usos, variando en esta cuestión el sistema del actual TRLA no solo cuantitativamente, sino introduciendo la referencia a los plazos según los distintos usos, cosa que no estaba prevista en el actual sistema.

La cuestión se juzga de una relevancia singular por lo cual se ha configurado un precepto nuevo, el art. 59 bis. Debe tenerse en cuenta cómo en la mayor parte de las ocasiones, los plazos máximos de las concesiones para abastecimiento de aguas y de regadío, serán una mera indicación pues deberá tenerse en cuenta lo relativo a la novación concesional según lo regulado en el art. 53.3 (modificado).

El nuevo artículo introduce también una referencia cualitativa para los plazos fijados en los Planes Hidrológicos de cuenca: los plazos, así, deberán tener en cuenta la evolución previsible de sus recursos hídricos (mostrada en el informe que aparece en el art. 59.5 TRLA nuevo, remitiéndome ahora al comentario realizado con anterioridad a este nuevo apartado), sus condiciones ambientales y del volumen de recurso que se vaya a comprometer en cada concesión en relación al conjunto de las disponibilidades de la cuenca.

Igualmente se modifica lo relativo a la posible ampliación de los plazos concesionales por necesidades de amortización de las inversiones; se sustituyen, así, los diez años del actual TRLA por cinco años, lo que se considera más que suficiente dados los amplios plazos previstos en la ley en general (aun en la ley que se reformara siguiendo las pautas que se indican en este informe).

Se considera que la cuestión es importante y por ello, con independencia de la remisión a la planificación hidrológica aplicable, se ordena que en tanto ésta se adapte a las nuevas prescripciones, se tengan en cuenta estos nuevos límites temporales para las concesiones que deban otorgarse por las distintas Administraciones hídricas a partir de la entrada en vigor de la novedad normativa.

4.8 Ligeras variaciones en el orden de preferencia de usos. Introducción de usos industriales para producción de energía eléctrica renovable y su posición preferente (art. 60 TRLA)

Algunas opiniones manifestadas en los foros reaccionan contra la primacía del regadío sobre el resto de usos (excluido el abastecimiento de poblaciones). Otras posiciones manifiestan su conformidad con la actual redacción del art. 60 TRLA. Debe tenerse en cuenta, en todo caso,

que el sistema legal regulado permite relegar los usos agrarios de su segunda posición jerárquica, lo que en el caso de algunos Planes Hidrológicos se ha cumplido efectivamente (los del norte del país).

Creo que la coherencia con los presupuestos básicos de los que he partido en este Informe (el papel relevante que debe darse al cambio climático) conduce a introducir un uso del agua con primacía al regadío, y es el de los usos industriales para la producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, uso que como tal es nuevo en la sistemática de la ley (y que procedería de la subdivisión de los usos industriales para la producción de energía).

Probablemente no es muy grande la necesidad de agua en relación a esta concreta cuestión y, probablemente también, los avances técnicos en este ámbito van a reducir todavía más en el futuro (ya lo están reduciendo en el presente) esas necesidades. Pero es claro que en el próximo pasado la introducción en algunas cuencas hidrográficas de este tipo de energía ha tenido graves inconvenientes derivados, precisamente, de la primacía del regadío sobre los usos energéticos y, por otra parte, con preceptos como éste se envía un poderoso mensaje desde el ámbito propio del Legislador sobre la importancia que se debe conceder a cualquier tipo de lucha contra los efectos perniciosos del cambio climático, también en el ámbito de la ordenación jerárquica de usos.

Por eso se ordena igualmente que los Planes hidrológicos no solo coloquen a la cabeza en todo caso el abastecimiento de poblaciones en su propia ordenación de usos (como sucede ahora) sino que también el uso industrial para la producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables aparezca en segundo lugar, sin que quepa la posibilidad de alteración por los Planes Hidrológicos en esos concretos dos primeros lugares en la jerarquía de usos.

Finalmente se introduce una precisión acerca de qué es lo que se entiende por mayor utilidad pública cuando se trate de resolver los “empates” dentro de la competencia de proyectos dentro de los mismos usos. Se afirma, así, en coherencia con muchas de las opiniones manifestadas en los foros de debate, que los usos a realizar en zonas despobladas están incluidos dentro de esa expresión de mayor utilidad pública o general.

4.9 Sobre los caudales ecológicos (art. 60 bis nuevo).

También diversas opiniones manifestadas en los foros reclaman una mayor intensidad o precisión en la regulación de los caudales ambientales. Una larga serie de sentencias del TS en relación a impugnaciones producidas en materia de caudales ecológicos (o demandas ambientales) contra los Planes Hidrológicos del segundo ciclo de planificación (sentencias aparecidas entre marzo y julio de 2019) están poniendo también de manifiesto una mayor necesidad de precisión en este crucial tema.

En la actualidad sobre los caudales ecológicos hay regulaciones en el TRLA y también trata de ellos el art. 26 LPHN. Por otra parte, la clave de la regulación de los caudales ecológicos, desde el punto de vista de su operatividad, se encuentra en las menciones concretas que se produzcan

en los distintos Planes Hidrológicos de cuenca, que son las que tendrá que aplicar la correspondiente Administración hídrica (y respetar los usuarios afectados por ello).

Con esos límites la propuesta del nuevo art. 60 bis quiere unificar las “antiguas” redacciones de TRLA y LPHN solo en una, con independencia de que en algún otro precepto se produzcan menciones subordinadas, en todo caso, a lo que figure en este artículo.

Se ordena, así, que el establecimiento de caudales ecológicos vaya precedido de los estudios correspondientes desarrollados conforme a las mejores técnicas existentes en la materia, evitando una redacción (que vincula los estudios a cada masa de agua) que ha sido objeto de conflictos varios de difícil solución por parte de los tribunales. Con la redacción actual se deja en mayor libertad a las Administraciones hídricas para realizar, en cada caso, los estudios más adecuados y que permitan con seguridad fijar los caudales ecológicos necesarios.

Finalmente se evita la mención a la indemnización que se contiene todavía en la actual legislación por juzgarla perturbadora y también potencial fuente de conflictos. Si va a haber indemnización como consecuencia de los efectos de la introducción de un caudal ecológico ella será consecuencia de la producción de un daño, no de una previsión u omisión de previsión legal, y la clave del asunto es la producción de ese daño, cuestión fáctica que no puede ser objeto de regulación legal convincente sino de la prueba existente en un momento determinado en los procedimientos administrativos y contencioso-administrativos que, en su caso, se originen. En cualquier caso el tipo de redacción realizada transmite claramente la idea de que el hecho de fijar caudales ecológicos no representa por sí mismo un hecho dañoso, porque si lo fuera habría que concluir en que cualquier regulación en este ámbito sería inconstitucional por contradecir el art. 33.3 CE, conclusión estrafalaria donde las haya.

El régimen de caudales ecológicos es objeto también del art. 61.2 (nuevo) previéndose que las Administraciones hídricas cuiden de que las concesiones otorgadas reflejen lo que la planificación haya establecido previamente en esta materia.

4.10 Precisiones en la regulación de las condiciones generales de las concesiones (art. 61 TRLA).

Además de lo que en el párrafo final del punto anterior se ha dicho en relación al apartado 2 (nuevo del art. 61), el apartado tercero de este mismo precepto reitera la obligación de los concesionarios de instalar a sus expensas los equipos de medición de los consumos que señale la Administración hídrica, y no solo instalarlos sino mantenerlos en perfecto estado de utilización siendo esta obligación una condición esencial de la concesión. Ello tiene trascendencia en el régimen jurídico de la caducidad concesional (art. 66) y debe conectarse con una infracción que se introduce en el art. 116.1 TRLA y a la que luego se hará referencia.

Por otra parte se precisa, en relación a la anterior redacción, que la sustitución total o parcial de caudales concesionales no solo se basa en la “utilización racional del recurso” sino que el cambio climático y sus exigencias sobre la evolución de los recursos hídricos es un supuesto de racionalización del aprovechamiento del recurso. Esa conclusión podía ser alcanzada por el

camino de la interpretación jurídica, pero por su importancia se juzga conveniente introducirla expresamente.

4.11 Incidencia en la revisión de las concesiones. Nuevos criterios de revisión. La modificación de regadíos y las previsiones de la evolución poblacional (art. 65 TRLA).

La revisión concesional es mencionada continuamente en los foros de debate y también alguna iniciativa normativa se ha referido a ella. Se comprende esta continua referencia porque dada la escasez de recursos hídricos en muchas cuencas hidrográficas, el otorgamiento de nuevas concesiones no va a ser, precisamente, cuestión de repetido uso en las mismas, por lo que presumiblemente serán los procedimientos de revisión (y modificación y caducidad) concesional los que gocen cada vez de mayor importancia en el futuro (cuantitativa, pero también cualitativa).

No hay que olvidar que ha sido en ocasiones “críticas” respecto a la evolución de los recursos hídricos cuando se ha afectado el texto que regula la revisión concesional (el recuerdo a la sequía de 1991-1995 es obligado, porque la misma fue ocasión de la primera reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, habida por Real Decreto-ley en 1995 y que afectó precisamente al precepto que entonces trataba de la revisión concesional, el art. 63) y las actuales condiciones de cambio climático y sus efectos sobre la evolución de los recursos hídricos inducen a volver sobre el texto del actual art. 65 TRLA (63 cuando la reforma de 1995) introduciendo precisiones en el mismo para extraer de esta técnica la mayor de las virtualidades positivas posible.

El art. 65 modificado en su redacción y desde las obligaciones de la Administración hídrica clasifica materialmente los supuestos de revisión concesional en obligatorios y potestativos, puesto que la redacción actual, presidida por el consabido “podrán” (casi siempre necesitado de interpretación) se juzga como poco precisa, inductora de posibles conflictos.

Por eso y para los supuestos de revisión obligatorios se indica que las concesiones “deberán” ser revisadas (el anterior texto utilizaba la palabra “podrán”) cuando se den las condiciones que regula el apartado primero. Mientras que “podrán” ser revisadas en los casos de fuerza mayor (apartado sexto), en este caso a petición del concesionario.

Los casos de obligación de proceder a la revisión concesional reproducen algunos de los textos de la actual legislación, introduciendo ciertas precisiones; y también regulan algunos nuevos motivos de revisión.

Así, la variación de los supuestos que determinaron el otorgamiento (originario) de la concesión va acompañado de la precisión de que eso sucederá en todo caso cuando hayan variado sustancialmente las previsiones sobre la evolución de los recursos hídricos según lo que dispone el art. 59.5 de la Ley. O sea, cuando el informe del Ministerio competente en materia de aguas continentales y que antes se ha comentado con algún detenimiento, así lo indique. (Remito al comentario realizado al nuevo apartado quinto de ese artículo).

Y se introducen algunos nuevos motivos de revisión. El más notable es el de la modernización de regadíos, proceso técnico normalmente realizado con muy fuerte aportación de recursos económicos públicos (del Estado usualmente, pero también de algunas CCAA) y que se fundamenta, además de en la eficiencia del riego, en la posibilidad de conseguir ahorros en la utilización del agua por la modernización realizada. Ello debe llevar, en lógica congruencia, la revisión de la concesión para adecuar las dotaciones existentes a la nueva realidad surgida del proceso de modernización. Se trata, simplemente, de hacer coincidir la realidad concesional con la realidad técnica presente en los proyectos de modernización del regadío aprobados como condición *sine qua non* para acceder a las ayudas públicas y que vincula el proceso técnico a realizar.

La modernización de infraestructuras para el abastecimiento de poblaciones, con la consiguiente reducción (teórica) de dotaciones fundamenta también otra causa de revisión concesional.

Finalmente la evolución de la población municipal, en muchas ocasiones desgraciadamente descendente, sobre todo en la España interior y rural, puede hacer obligatoria la revisión concesional para la congruente reducción de dotaciones. Al mismo resultado, obviamente, podría llegarse cuando se alcanzara la extinción concesional por el transcurso del plazo y se procediera a la novación de la concesión (vid. art. 53.3 TRLA y la modificación sugerida para el mismo con mi correspondiente comentario), pero esta previsión permite anticipar resultados más que previsibles y hacer posible con mayor presteza la disponibilidad de nuevos recursos hídricos, para otros usos o para su conservación ambiental.

La nueva redacción aborda también el tema de la indemnización como consecuencia de la revisión concesional, problemática tratada en el actual texto, pero sobre la que se realizan algunas matizaciones. Así se precisa que solo cuando haya que realizar la revisión por adecuación a la planificación hidrológica podrá haber indemnización económica pero ello sucederá, obviamente, si se deduce un daño de esa adecuación. Con lo que otra vez (como en el caso de los caudales ecológicos que se ha comentado con anterioridad) aparece la necesidad de probar el daño como fundamento de la posible indemnización, rechazándose cualquier intento – contrario a nuestro ordenamiento jurídico, por otra parte – de predicar como principio general la indemnización, con independencia de la producción del daño.

Y en los casos de modernización del regadío, de abastecimiento a poblaciones y de adecuación a la despoblación, no habrá indemnización pero podrán establecerse ayudas en favor de los concesionarios para ajustar sus instalaciones a las nuevas concesiones concesionales (si ya no lo están como resultado ínsito a la modernización, obviamente).

4.12 Ligeras variaciones en el régimen de la caducidad de las concesiones. La suspensión en el ejercicio de las concesiones (art. 66 TRLA).

También se introduce alguna leve modificación en el régimen jurídico de la caducidad de las concesiones, añadiéndose al texto actual que prevé la declaración de caducidad cuando se interrumpa el uso de la concesión durante tres años consecutivos, el que existan cinco años con interrupciones dentro de un período total de diez años.

Lo más notable en este ámbito es la previsión de una suspensión en el ejercicio de la concesión cuando el concesionario no haya cumplido con la obligación de instalar y de mantener en perfecto estado los instrumentos de control de captaciones y extracciones que le señale la Administración hídrica. Ya en el comentario a los arts. 55 y 61 se ha hecho hincapié en la importancia que se concedía al control de las utilidades, y esta suspensión es consecuencia, creo que coherente, de lo que se indica en este conjunto de preceptos. Por supuesto la permanencia en el no cumplimiento de la obligación, podrá conducir, finalmente, a la declaración de la caducidad de la concesión, todo ello en las condiciones que se regulen reglamentariamente.

4.13 El mercado de derechos de uso del agua. Su mantenimiento pero incremento del control de la administración hídrica (arts. 67, 68 y 68 bis TRLA)

Diversas opiniones en los foros se manifiestan por la supresión del mercado de derechos de uso de agua. Alguna iniciativa normativa también se mueve en la misma opción. Se sustentan estas propuestas en la especulación que ha fomentado el mercado, lo que en algunos casos concretos parece ser más que cierto por todos los indicios conocidos (por la publicación en distintos medios) de sus hechos y condicionamientos.

Mi opinión, sin embargo, es que la regulación del mercado de derechos de uso de agua introducida por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, debe mantenerse, pero que en la misma hay que introducir algunas modificaciones para tratar de evitar los casos concretos de especulación y, sobre todo, para que el mercado sirva siempre para solventar problemas en situaciones críticas, tal y como se pensó originalmente y, por ello, fue apoyado en su momento por organizaciones que posteriormente y a la vista de algunas realidades, han variado su posición inicial postulando su supresión.

Y ello porque creo que hay que ofrecer a las Administraciones públicas distintas posibilidades de actuación pensando en esos momentos críticos y crear un ordenamiento jurídico que llegado el momento, ayude y no perturbe (por falta de alternativas de actuación) la gestión de los recursos hídricos. En los casos del mercado de derechos de uso de agua con la presumible mayor facilidad y agilidad que podría (debería) deducirse del mismo, de la que podría aprovecharse la misma Administración hídrica y, por supuesto, los intereses generales. Por otra

parte no debe olvidarse nunca que el volumen de recursos hídricos objeto de transacción (los derechos sobre dichos recursos, preciso) es francamente nimio en relación con el volumen global de utilización de recursos hídricos del país, y que en condiciones de “normalidad hídrica” la actuación del mercado es prácticamente inexistente, pero que en los dos largos períodos de sequía habidos desde que se introdujo el mercado en la regulación de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, se ha hecho uso del mismo, lo que tiene que inducir a prudencia, en todo caso, en la adopción de decisiones en este ámbito.

(Me extiendo algo más sobre todo esto en mi “Informe sobre la revisión y racionalización del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001”, también emitido en el proceso de formación del “Libro Verde sobre la Gobernanza del agua” al que me remito por entero).

A eso responden las modificaciones normativas propuestas en este Informe. En este apartado se trata conjuntamente del contenido de los arts. 67, 68 (modificados en relación a la redacción actual) y 68 bis (nuevo), por estar todas ellas profundamente conectadas entre sí.

a) **Artículo 67.**

- En este artículo se lleva a cabo una modificación formal en el apartado 2, sustituyéndose (como se ha hecho en general en otros preceptos) la mención a un Ministerio o Ministro concreto por la relativa al Ministro competente en materia de aguas continentales.
- Se adicionan dos apartados. El primero (que es el 4) para tratar de una cuestión hasta ahora no regulada en el TRLA como es la de la duración de los contratos de cesión de derechos de uso de agua. El punto de partida es lógico: la que fijen las partes. Pero también es lógico que la Ley fije un plazo máximo, y éste solo puede ser el que reste para el aprovechamiento cuyos recursos hídricos se ceden total o parcialmente. Con la excepción, además, de la mención derivada del art. 68 bis que se introduce en mi propuesta: la posibilidad de cesación anticipada del contrato. Obviamente parece difícil que se firmen contratos de muy larga duración (la práctica informa de la existencia de, normalmente, contratos anuales, según el año hidrológico). Pero no hay que olvidarse de la situación (real) de la suscripción sucesiva de contratos anuales lo que en la práctica da lugar a contratos plurianuales, moviéndose los suscribientes (y la Administración que debe autorizarlos) en una indefinición o incertidumbre por esta restricción del derecho a regular el conjunto de datos imprescindibles para acabar de perfilar completamente una institución.

(Cuestión distinta es la del juicio que pudiera establecerse ante contratos de larga duración con los que el cedente estaría afirmando la prescindibilidad prolongada de los caudales atribuidos por concesión. La cuestión es, obviamente, vidriosa y necesitada, cuando hubiera de juzgarse en la realidad de ese hecho, de una interrogación sobre las causas que conducen a esa prescindibilidad y, por supuesto, de una respuesta seria y rigurosa a todas las cuestiones implícitas en la pregunta y en la respuesta).

- Finalmente, el nuevo apartado 5 surge de la necesidad de llevar a la Ley algo que apareció en el RDPH: la no consideración como contratos de cesión de derechos de uso de agua de los que celebren entre sí los miembros de una comunidad de usuarios (que se denominaron en el RDPH como “acuerdos”). Creo que en estrictos términos jurídicos, el art. 343.5 RDPH estaba falto de base legal, lo que se consigue ahora con este nuevo apartado.

b) Artículo 68.

- La novedad en el apartado 2 de este artículo es importante. Por un lado y dado que los acuerdos entre miembros de una misma comunidad de usuarios no se consideran contratos de cesión de derechos de uso de agua, no tiene sentido que siga figurando en la Ley el plazo de un mes para que el Organismo de cuenca correspondiente manifieste la autorización del contrato (que ya no lo es, sino solo un acuerdo interno entre partes de una comunidad de usuarios). Por lo tanto, el plazo de general aplicación debe ser el de dos meses para las actuaciones que sí merezcan el calificativo de contratos de cesión de derechos de uso de agua.
- Y lo que también se hace es configurar ese plazo como de silencio negativo, si la Administración no responde expresamente a la solicitud de autorización. Se produce, por tanto, un cambio radical en relación al silencio positivo que era lo que figuraba en la redacción original. El TC en una Sentencia de 2011 aceptó la constitucionalidad del silencio positivo (cosa que me parece, con todo respeto, equivocada) pero que ese sistema pueda ser constitucional no significa que no pueda regularse por el legislador lo contrario, el sistema de silencio negativo que es lo que, a todas luces, es adecuado (en mi opinión) con las características del dominio público. En la Sentencia mencionada en ningún momento se dice (ni, creo, podría decirse) que solo sea posible para el legislador regular en este supuesto un sistema de silencio administrativo positivo.

c) Artículo 68 bis.

Finalmente y con la rúbrica “garantías” se propone un nuevo precepto, el art. 68 bis, que junto con lo ya indicado en relación al art. 68, mira también a construir elementos de precaución (garantías) para intentar evitar para el futuro los efectos de especulación que se deducen en algún caso de los contratos celebrados hasta el momento. Ello se construye de la siguiente manera:

- En primer lugar conectando la regulación de los contratos de cesión de derechos de uso de agua con la de la planificación hidrológica (la conexión entre mercado y planificación la he postulado en el pasado en diversos trabajos publicados). De esa forma, si la cuantía de recursos hídricos supera los parámetros que se fijen reglamentariamente, ello conllevará la revisión anticipada de la planificación hidrológica por un procedimiento simplificado.
- En segundo lugar y si en esa revisión afloran graves inconvenientes para la gestión de los recursos hídricos que no pudieron observarse en el escaso tiempo

(dos meses) para su autorización, el Organismo de cuenca acordará la suspensión de los efectos del contrato hasta que se dictamine lo procedente en el siguiente procedimiento ordinario de revisión de la planificación hidrológica aplicable. Ese acuerdo de suspensión es inmediatamente ejecutivo. Cualquiera de los suscribientes del contrato podrá, en esas circunstancias, renunciar al mismo.

- Finalmente y en el supuesto de contratos de duración temporal superior a cinco años (en el caso de que existan y del juicio que la Administración hídrica competente haya establecido sobre los mismos y sobre su posibilidad de autorización), habrá una evaluación que realizará el Organismo de cuenca al finalizar ese período. Si la evaluación es negativa en función de distintos criterios, el Organismo de cuenca acordará la suspensión de los efectos del contrato que se mantendrá hasta el siguiente procedimiento ordinario de revisión de la planificación hidrológica aplicable. Ese acuerdo de suspensión es inmediatamente ejecutivo. Cualquiera de los suscribientes del contrato podrá, en esas circunstancias, renunciar al mismo.

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

El artículo 73 cambia de contenido en relación a la redacción que actualmente tiene el precepto. El cambio supone la supresión del permiso de investigación, cuestión que era objeto de diversas opiniones a favor de dicha supresión en los foros celebrados 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.

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 e 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.

La modificación de este artículo debe verse en consonancia con la de los arts. 74 y 75 que se trata en el Informe específico sobre reforma del régimen jurídico de las aguas subterráneas y al que remito ahora.

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

Hay también muy ligeras modificaciones en el texto del art. 79 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.

Hay también algunas modificaciones formales derivadas de criterios generales 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.

4.16 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 todas las infracciones existentes en el TRLA, luego 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 concesional, 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 de ello. Sigo en la exposición el orden de preceptos en el TRLA.

En primer lugar indico que no hay modificaciones en torno al art. 62 (concesiones para riego en régimen de servicio público) porque la cuestión la juzgo bien regulada en el TRLA sabiendo, además, que nos encontramos ante situaciones que en la práctica son raras, por no decir testimoniales. No se ha manifestado ninguna opinión reformadora sobre esto en la documentación consultada.

Tampoco en relación al art. 63 (trasmisión de aprovechamientos) por creer que la regulación del TRLA no tiene inconvenientes. No se ha manifestado ninguna opinión reformadora sobre esto en la documentación consultada.

De la misma forma creo que la regulación del art. 64 (modificación de las características de la concesión) no presenta inconvenientes. La aplicación de este precepto podrá presentar, en la práctica, algunos problemas de interpretación (por ejemplo, de distinción de la revisión, aunque la modificación del art. 65 prevista en mi Informe hace más difíciles, creo, los casos de confusión) y aplicación, pero ello no desaparecería con una modificación normativa. No se ha manifestado ninguna opinión reformadora sobre esto en la documentación consultada.

Aun cuando alguna opinión se ha expresado en torno a la introducción de un “Banco Público del Agua” no considero conveniente llevar a cabo ningún tipo de modificación porque esa opinión no ha ido incorporada de la documentación suficiente para poder distinguir esa nueva ¿organización administrativa? de los actuales Centros de Intercambio de Derechos de Agua. Tampoco nada de lo que, a veces, se escucha o se lee –muy escuetamente- en algunos documentos, me ha permitido convencerme de las ventajas cualitativas que se derivaría de lo que creo que no es, hasta ahora, más que un nombre (¿un slogan derivado del impacto que, en su día, representó el Banco de aguas californiano regulado temporalmente, no se olvide esto, en 1991?), sobre la situación actual.

Dentro de la regulación del mercado de derechos de uso de agua, me ha parecido suficiente con la modificación de dos artículos y la introducción de uno nuevo. Los actuales arts. 69, 70, 71 y 72, no presentan objeciones, en mi opinión, que hicieran necesaria la modificación.

Tampoco advierto la necesidad de modificar los arts. 77 y 78. No se ha manifestado ninguna opinión reformadora sobre esto en la documentación consultada.

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 existe esta situación, es conveniente en un apartado como éste consignar reflexiones sobre lo que pudiera ser una posible línea de evolución legislativa.

Algunos participantes en los foros advierten de la necesidad de agilizar el otorgamiento de concesiones. Ello llevaría como una de las posibles consecuencias, por ejemplo, la modificación de la disposición adicional sexta TRLA relativa a los “plazos en expedientes sobre dominio público hidráulico”. En esta disposición y para los procedimientos relativos a concesiones del dominio público hidráulico se fija un plazo de otorgamiento de dieciocho meses. No he considerado, sin embargo, conveniente reducir ese período de tiempo a, por ejemplo, doce

meses porque la reducción del período de tiempo “real” del otorgamiento de concesiones será consecuencia de otro tipo de decisiones (la simplificación de actuaciones en el RDPH, la mejora de la dotación de personal de los Organismos de cuenca, la mejora técnica etc...) pero no de un mero cambio temporal en la Ley, sin más. En cualquier caso sí que recuerdo la conveniencia de que cuando se formule una iniciativa de reforma del TRLA, se sustituya la referencia a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por la ahora vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 concesional en el TRLA.

- La concesión es un acto administrativo discrecional, tal y como indica específicamente el actual art. 59 TRLA. Y debe seguir siéndolo. Por eso no se introduce ninguna modificación en ese terreno. Discrecionalidad no es arbitrariedad, sino el ejercicio de legítimas posibilidades de opción por parte de las Administraciones hídricas que, como todas las Administraciones públicas españolas, son organizaciones legitimadas democráticamente.

La evolución en el derecho administrativo español (y en otros países) muestra un camino relativamente constante de reducción del ámbito de discrecionalidad para poder asegurar, paralelamente, derechos (y expectativas) de los ciudadanos. Eso es un proceso que comparto y al mismo sirve la actual exigencia de motivación en el otorgamiento de concesiones. E, igualmente, distintas modificaciones normativas que se contienen en este Informe y que tienen el efecto de encerrar, o disminuir, los ámbitos de discrecionalidad, pero que en modo alguno la suprimen. Y ello, creo, que es bueno para fundamentar también la legitimidad en el actuar de una Administración perseguidora de valores constitucionales como los que se expresan en distintos preceptos de la CE, como el art. 9.3.

- 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 concesional (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 concesional

(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, de la LPHN o del RDPH).

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 53. Extinción del derecho al uso privativo.

(Modificación de los apartados 3 y 4).

3. Cuando el destino dado a las aguas concedidas fuese el riego o el abastecimiento de poblaciones, el titular de la concesión podrá obtener una nueva con el mismo uso y destino para las aguas debiendo formular la solicitud en el trámite de audiencia previa en el expediente de declaración de extinción o durante los últimos cinco años de la vigencia de aquella.

En caso de producirse la solicitud, los servicios del Organismo de cuenca observarán su compatibilidad con la planificación hidrológica aplicable. Si existe compatibilidad, se continuará con la tramitación administrativa prevista reglamentariamente para el otorgamiento de concesiones con la exclusión del trámite de proyectos en competencia.

4. Al extinguirse el derecho concesional, revertirán a la Administración competente gratuitamente y libres de cargas cuantas obras hubieran sido construidas dentro del dominio público hidráulico para la explotación del aprovechamiento, sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones estipuladas en el documento concesional.

Si el documento concesional contiene estipulaciones que inducen a dudas por la poca claridad del lenguaje, se interpretará atendiendo preferentemente al mantenimiento de la funcionalidad del aprovechamiento correspondiente.

Artículo 54. Usos privativos por disposición legal

(Supresión del apartado 2).

Artículo 55. *Facultades del organismo de cuenca en relación con el aprovechamiento y control de los caudales concedidos.*

(Modificación del apartado cuarto).

4. **La Administración hídrica** determinará, con carácter general, los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico que deban establecerse para garantizar el respeto a los derechos existentes, medir el volumen de agua realmente consumido o utilizado, permitir la correcta planificación y administración de los recursos y asegurar la calidad de las aguas. A tal efecto, los titulares de las concesiones administrativas de aguas y todos aquellos que por cualquier título tengan derecho a su uso privativo, estarán obligados a instalar y mantener los correspondientes sistemas de medición que garanticen información precisa sobre los caudales de agua en efecto consumidos o utilizados y, en su caso, retornados.

Asimismo establecerá la forma de cómputo de los caudales efectivamente aprovechados cuando se trate de caudales sobrantes de otros aprovechamientos.

Las comunidades de usuarios exigirán también el establecimiento de análogos sistemas de medición a los comuneros o grupos de comuneros que pertenezcan a las mismas. Las Ordenanzas y Reglamentos de las Comunidades recogerán esta obligación y establecerán sanciones como consecuencia de su falta de cumplimiento por los comuneros.

La obligación de instalar y mantener sistemas de medición es exigible también a quienes realicen cualquier tipo de vertidos en el dominio público hidráulico. Los sistemas de medición serán instalados en el punto que determine el organismo de cuenca, previa audiencia a los usuarios. Las comunidades de usuarios podrán solicitar la instalación de un único sistema de medición de caudales para los aprovechamientos conjuntos de usuarios interrelacionados. En el ámbito de las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, las medidas previstas en este apartado se adoptarán por el Ministerio competente en materia de aguas.

Artículo 59. *Concesión administrativa.*

(Nueva redacción basada en el art. 59 TRLA).

1. **Todo uso privativo de las aguas no incluido en el artículo 54 requiere concesión administrativa. El otorgamiento de la concesión no garantiza la disponibilidad de los caudales concedidos.** (Origen en art. 59.1. y 2 TRLA).
2. **Las concesiones se otorgarán atendiendo a las previsiones de la planificación hidrológica aplicable y teniendo en cuenta la explotación racional conjunta de los recursos superficiales y subterráneos.** (Origen en art. 59.2 TRLA).
3. **El otorgamiento de las concesiones será discrecional, pero toda resolución será motivada y adoptada en función del interés público.** (Origen en art. 59. 4 TRLA).

4. Si para la realización de las obras de una nueva concesión, fuese necesario modificar la toma o captación de otra u otras preexistentes, el organismo de cuenca podrá imponer, o proponer en su caso, la modificación, siendo los gastos y perjuicios que se ocasionen a cargo del peticionario. (Origen en art. 59.3 TRLA).

En todo caso el otorgamiento de las concesiones en la cuantía y modo de aprovechamiento de los recursos a que se refieran, estará sometido a las previsiones existentes sobre la evolución de los recursos hídricos durante el tiempo al que debiera extenderse la vida concesional pudiendo existir variaciones a lo largo de la vida concesional según quede reflejado en el clausulado de la concesión.

El Ministerio competente en materia de aguas continentales en función de los datos científicos existentes sobre el cambio climático y las políticas de mitigación y adaptación adoptadas, formará sus previsiones sobre evolución temporal a corto, medio y largo plazo de los recursos hídricos que pondrá periódicamente a disposición del Consejo Nacional del Agua y de las Administraciones hídricas acompañándolas de los documentos sustentadores correspondientes. Esas previsiones deberán tenerse en cuenta por los órganos competentes para el otorgamiento o revisión de las concesiones.

5. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los órganos de la Administración del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán acceder a la utilización de las aguas previa autorización especial extendida a su favor o del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de terceros. (Origen en art. 59.5 TRLA).
6. El otorgamiento de una concesión no exime al concesionario de la obtención de cualquier otro tipo de autorización o licencia que conforme a otras leyes se exija a su actividad o instalaciones. (Origen en art. 59.8 TRLA).
7. Las concesiones serán susceptibles de revisión con arreglo a lo establecido en el artículo 65 de esta Ley. (Origen en art. 59.4 TRLA).

Artículo 59 bis. *Plazos de las concesiones.*

(Nuevo precepto. Origen en el art. 59.4 TRLA 2001).

1. Las concesiones para el uso y aprovechamiento de las aguas se otorgarán de manera temporal y con los plazos que se fijen en la planificación hidrológica aplicable para cada tipo de usos.
2. Los plazos máximos que podrá fijar la planificación hidrológica según los tipos de usos serán los siguientes:
 - Para abastecimiento de poblaciones: cincuenta años.
 - Para regadío y usos agrarios: cuarenta años.
 - Para usos industriales para producción de energía eléctrica, con independencia de su carácter renovable o no: treinta años.

- Para otros usos industriales: veinticinco años.
- Para acuicultura: veinte años.
- Para navegación y transporte acuáticos: veinte años.
- Para otros usos y aprovechamientos: quince años.

Dentro de estos plazos máximos, los planes hidrológicos fijarán los que concretamente se deban aplicar en su correspondiente demarcación hidrográfica en función de la evolución previsible de sus recursos hídricos, sus condiciones ambientales y del volumen de recurso que se vaya a comprometer en cada concesión en relación al conjunto de las disponibilidades.

3. Los Planes hidrológicos existentes se revisarán para adaptar su contenido a los plazos fijados en este artículo. En tanto tenga lugar esa revisión, se aplicarán por los Organismos de cuenca los plazos especificados en este apartado para todas las concesiones que se otorguen a partir del comienzo de la vigencia de esta Ley.
4. Cuando para la normal utilización de una concesión fuese absolutamente necesaria la realización de determinadas obras cuyo coste no pueda ser amortizado dentro del tiempo que falta por transcurrir hasta el final del plazo de la concesión, éste podrá prorrogarse por el tiempo preciso para que las obras puedan amortizarse con un límite máximo de cinco años y por una sola vez, siempre que dichas obras no se opongan al Plan Hidrológico correspondiente y se acrediten por el concesionario los perjuicios que se le irrogarían en caso contrario.

Artículo 60. Orden de preferencia de usos.

(Modificación. El apartado 4 pasa al nuevo art. 60 bis).

1. Para el otorgamiento de las concesiones se observará el orden de preferencia que se establezca en la planificación hidrológica aplicable, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno.
2. Los Planes Hidrológicos de cuenca con ámbito de demarcación establecerán el orden de preferencia en el otorgamiento de concesiones. Cuando esto no suceda, regirá con carácter general el siguiente:
 - 1º) Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.
 - 2º) Usos industriales para producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables.
 - 3º) Regadíos y usos agrarios.
 - 4º) Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.
 - 5º) Usos industriales para producción de energía eléctrica procedente de fuentes no renovables.

- 6º) Acuicultura.
- 7º) Usos recreativos.
- 8º) Navegación y transporte acuático.
- 9º) Otros aprovechamientos.

El orden establecido en los Planes Hidrológicos **deberá respetar en todo caso la primacía de los usos a los que se refieren los puntos 1º) y 2º)** de la precedente enumeración.

Dentro de cada clase, en caso de incompatibilidad de usos, serán preferidos aquéllos de mayor utilidad pública o general o los que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad. **Se entenderá que los usos a realizar en zonas despobladas están incluidos dentro de los de mayor utilidad pública o general.**

3. Toda concesión está sujeta a expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general sobre la materia, a favor de otro aprovechamiento que le preceda según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de cuenca o, en su defecto, en el orden referido en el apartado 2 de este artículo. (Origen en art. 60.2 TRLA).

Artículo 60 bis. *Reglas generales sobre establecimiento de los caudales ecológicos.*

(Nuevo precepto. Origen en el art. 59.7 TRLA y en el art. 26 LPHN).

1. Los caudales ecológicos o demandas ambientales se fijarán en los Planes Hidrológicos de cuenca con ámbito de demarcación.
2. Los caudales ecológicos o demandas ambientales no tendrán el carácter de uso a los efectos de lo previsto en los artículos contenidos en este Capítulo, debiendo considerarse como una restricción que se impone con carácter general a los sistemas de explotación. En todo caso los caudales ecológicos estarán sometidos a la primacía del uso para abastecimiento de poblaciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 60.
3. El establecimiento de caudales ecológicos estará precedido de los estudios correspondientes desarrollados conforme a las mejores técnicas existentes en la materia.
4. La inexistencia de obligación expresa en relación con el mantenimiento de caudales ecológicos en las autorizaciones y concesiones otorgadas por la Administración hídrica, no exonerará al concesionario del cumplimiento de las obligaciones generales que respecto a tales caudales se deduzcan de la legislación y de la planificación aplicable.

Artículo 61. *Condiciones generales de las concesiones.*

(Modificación del precepto).

1. Toda concesión se entenderá hecha sin perjuicio de tercero.
2. **Igualmente se entenderá sometida al régimen de caudales ecológicos establecido en la Planificación hidrológica aplicable. Sin perjuicio del respeto a las prescripciones de la Ley en relación a esta materia, las Administraciones hídricas competentes cuidarán de que las concesiones contengan estipulaciones específicas sobre ella.**
3. **Las concesiones incluirán dentro de sus estipulaciones la obligación del concesionario de instalar a sus expensas los equipos de medición de los consumos que señale la Administración hídrica y de mantenerlos en perfecto estado de utilización. Esta obligación se considerará una condición esencial de la concesión.**
4. El agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se tratare de riegos, con la excepción de lo previsto en el artículo 67.
5. **La Administración hídrica concedente podrá imponer la sustitución de la totalidad o de parte de los caudales concesionales por otros de distinto origen, con el fin de racionalizar el aprovechamiento del recurso. La sustitución total o parcial de los caudales en función de las previsiones de la evolución de los recursos hídricos como consecuencia del cambio climático se entenderá como un supuesto de racionalización del aprovechamiento del recurso.**

La Administración responderá únicamente de los gastos inherentes a la obra de sustitución, pudiendo repercutir estos gastos sobre los beneficiarios.

6. Cuando el destino de las aguas fuese el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada, sin perjuicio de las concesiones otorgadas a las comunidades de usuarios y de lo que se establece en el artículo siguiente. La concesión para riego podrá prever la aplicación del agua a distintas superficies alternativa o sucesivamente o prever un perímetro máximo de superficie dentro del cual el concesionario podrá regar unas superficies u otras.
7. El organismo de cuenca podrá otorgar concesiones colectivas para riego a una pluralidad de titulares de tierras que se integren mediante convenio en una agrupación de regantes, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 81. En este supuesto, el otorgamiento del nuevo título concesional llevará implícita la caducidad de las concesiones para riego preexistentes de las que sean titulares los miembros de la agrupación de regantes en las superficies objeto del convenio.

Artículos 62, 63 y 64 sin cambios.

Artículo 65. *Revisión de las concesiones.*

(Modificación del precepto).

1. Las concesiones **deberán** ser revisadas:

- a) Cuando de forma comprobada se hayan modificado los supuestos determinantes de su otorgamiento. Se entenderá que esto sucede en todo caso cuando hayan variado sustancialmente las previsiones sobre evolución de los recursos hídricos a que se refiere el artículo 59.5 de esta Ley.
 - b) Cuando lo exija su adecuación a la planificación hidrológica.
 - c) Cuando haya tenido lugar un proceso de modernización del regadío en el que se hayan utilizado medios económicos de origen público.
 - d) Cuando haya tenido lugar un proceso de modernización de las infraestructuras necesarias para el abastecimiento de poblaciones que ocasione una menor utilización de recursos hídricos sin merma de las dotaciones correspondientes.
 - e) Cuando las previsiones sobre evolución de la población municipal permitan concluir que el futuro habrá menor necesidad de recursos hídricos.
2. Asimismo, **las concesiones podrán** revisarse en los supuestos en los que se acredite que el objeto de la concesión puede cumplirse con una menor dotación o una mejora de la técnica de utilización del recurso, que contribuya a un ahorro del mismo.
 3. Solo en el supuesto regulado en el punto b) del apartado 1 podrá el concesionario tener derecho a una indemnización si resulta perjudicado por tal revisión. Todo ello operará de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa.
En los supuestos regulados en los puntos a), c) y d) la Administración hídrica podrá establecer ayudas en favor de los concesionarios para ajustar sus instalaciones a las nuevas condiciones concesionales.
 4. La modificación de las condiciones concesionales en los supuestos del apartado 2 no otorgará al concesionario derecho a compensación económica alguna. Sin perjuicio de ello, reglamentariamente podrán establecerse ayudas a favor de los concesionarios para ajustar sus instalaciones a las nuevas condiciones concesionales.
 5. La revisión de las concesiones en los supuestos de modernización del regadío se llevará a cabo de conformidad con los proyectos técnicos conforme a los que se otorgaron las correspondientes ayudas económicas todo ello dentro de las dotaciones reguladas en la planificación hidrológica aplicable.
 6. Las concesiones podrán ser revisadas en los casos de fuerza mayor, a petición del concesionario.

Artículo 66. Caducidad y suspensión de las concesiones.

(Modificación).

1. Las concesiones podrán declararse caducadas por incumplimiento de cualquiera de las condiciones esenciales o de los plazos en ellas previstos.
2. En las condiciones que se regulen reglamentariamente tendrá lugar la suspensión del ejercicio de la concesión cuando el expediente de extinción de la concesión se tramite por la ausencia de instalación de los equipos de medición de los consumos y su

mantenimiento en perfecto estado a que se refiere el art. 61.3 de esta Ley. Cuando pese a la suspensión no se cumpla con la obligación, en las condiciones que se regulen reglamentariamente se declarará caducada la concesión sin perjuicio de las sanciones que procedan según lo dispuesto en el art. 116 de la Ley.

3. Asimismo el derecho al uso privativo de las aguas, cualquiera que sea el título de su adquisición, podrá declararse caducado por la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos **o cinco con interrupciones dentro de un total de diez años** siempre que aquélla sea imputable al titular.

Artículo 67. *Del contrato de cesión de derechos.*

(Modificación formal en el apartado 2 y adición de dos nuevos apartados)

2. Cuando razones de interés general lo justifiquen, **el Ministro competente en materia de aguas continentales** podrá autorizar expresamente...
4. La duración de los contratos será la que se fije en los mismos con los límites, en todo caso, del lapso de tiempo que reste para el aprovechamiento cuyos recursos hídricos se ceden total o parcialmente. Igualmente están sometidos a la limitación que resulte, en su caso, de lo regulado en el artículo 68 bis.
5. Los acuerdos entre usuarios de una misma comunidad constituida con arreglo al artículo 81 celebrados para la utilización del agua asignada a cada uno de ellos como miembros de la comunidad concesionaria, se consideran actos internos si a ello no se opusieren las ordenanzas y estatutos de la comunidad y no están sujetos a lo regulado en el artículo 68. (Origen en art. 343.5 RDPH).
6. El incumplimiento de los requisitos establecidos en esta sección será causa para acordar la caducidad del derecho concesional del cedente. (Es el apartado cuarto en la numeración actual).

Artículo 68. *Formalización, autorización y registro del contrato de cesión.*

(Modificación).

2. Se entenderán autorizados, sin que hasta entonces produzcan efectos entre las partes, en el plazo de dos meses desde que la comunicación del contrato haya sido notificada al Organismo de cuenca. El transcurso de ese tiempo sin resolución expresa se considerará como negación de la autorización del contrato. Cuando la cesión de derechos se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el Organismo de cuenca dará traslado del contrato a la correspondiente Comunidad Autónoma y al Ministerio competente en materia de Agricultura, para que emitan informe previo en el ámbito de sus respectivas competencias en el plazo de diez días.

Artículo 68 bis. *Garantías.*

(Nuevo precepto).

1. La aprobación de los contratos cuya cuantía de recursos hídricos afectados supere los parámetros que se fijarán reglamentariamente en relación a los recursos de la correspondiente cuenca y cuya duración temporal supere el plazo de un año, conllevará la revisión de la planificación hidrológica de la demarcación existente que se llevará a cabo por un procedimiento simplificado que se regulará reglamentariamente.
2. Cuando en el procedimiento de revisión de la planificación afloran graves inconvenientes para la gestión de los recursos hídricos que no pudieron ser tenidos en cuenta en el momento de la aprobación del contrato, el Organismo de cuenca acordará la suspensión de los efectos del contrato que se mantendrá hasta que se dictamine lo procedente en el siguiente procedimiento ordinario de revisión de la planificación hidrológica aplicable. El acuerdo del Organismo de cuenca será inmediatamente ejecutivo. En esas circunstancias, cualquiera de los suscribientes del contrato podrá renunciar al mismo.
3. Los contratos cuya duración temporal sea superior a cinco años deberán ser objeto de evaluación por parte del Organismo de cuenca al finalizar este período mediante un procedimiento que se regulará reglamentariamente. Cuando la evaluación sea negativa en atención al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales o al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos, el Organismo de cuenca acordará la suspensión de los efectos del contrato que se mantendrá hasta que se dictamine lo procedente en el siguiente procedimiento ordinario de revisión de la planificación hidrológica aplicable. El acuerdo del Organismo de cuenca será inmediatamente ejecutivo. En esas circunstancias, cualquiera de los suscribientes del contrato podrá renunciar al mismo.

Artículos 69, 70, 71 y 72 sin cambios.

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

(Modificación del precepto).

1. 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 m³ anuales.

1. Las solicitudes de aprovechamiento relativas a aguas subterráneas y de manantial inferiores a 7.000 m³ anuales precisarán del otorgamiento de concesión administrativa cuando se formulen a partir de la entrada en vigor de la Ley.
2. 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:

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). 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^a Maria 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.