

LA GESTIÓN COMUNITARIA DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS COMO MECANISMO DE GOBERNANZA

Javier González Pérez, *Catedrático de Ingeniería Hidráulica* en la ETSI Caminos, Canales y Puertos de la Universidad de Castilla-La Mancha. javier.gonzalez@uclm.es

Resumen

Los derechos de aprovechamiento de las aguas subterráneas han cambiado históricamente en España, desde un tipo de derecho privado sin una planificación hidrológica general que ha permanecido arraigado durante más de un siglo, a un derecho concesional de carácter temporal y revisable. La situación previa ha generado la fijación de una cultura de aprovechamiento individual que choca con los requisitos de sostenibilidad y compatibilidad con otros intereses públicos ligados a este recurso.

La presente ponencia revisa históricamente el marco legal de las aguas subterráneas hasta la actualidad, analizando las dificultades de gestión efectiva que sufre este recurso en las últimas décadas. El marco actual español es comparado con otros países de referencia y en particular con los casos de Australia y California, donde ha resultado exitoso la gestión comunitaria de las aguas subterráneas como modelo de gobernanza sostenible y satisfactoriamente acogido por los usuarios, que se posicionan como actores principales en la definición y aplicación de las medidas de gestión para el mejor aprovechamiento de las masas de aguas subterráneas.

Su aplicación en España es una oportunidad para el cambio necesario en un contexto actual, donde la administración no dispone de medios para el control efectivos, hay una manifiesta falta de información de lo que sucede en el acuífero, careciendo de una visión global del sistema, accesible para todos los usuarios, que permita una gestión responsable desde el conocimiento efectivo y la conciencia por la sostenibilidad de las explotaciones. La proximidad de la fecha de caducidad de muchas concesiones en la próxima década impulsa la necesidad de identificar un nuevo modelo de gobernanza que haga compatible los recursos con el conjunto de intereses socioeconómicos y medio ambientales ligados.

El marco legal actual de las aguas subterráneas en España

El régimen jurídico de los aprovechamientos de aguas subterráneas en España ha experimentado una evolución profunda desde un sistema de propiedad privada vinculada al suelo (siglo XIX) a un modelo actual basado en el dominio público hidráulico y concesiones administrativas. A continuación, se presenta un resumen cronológico de los principales textos legales, indicando el tipo de derechos, condiciones de uso y duración.

Antecedentes: legislación liberal del siglo XIX (1866–1879)

La **Ley de Aguas de 1866** fue la primera gran norma moderna sobre aguas en España. Ordenó la normativa dispersa existente y distinguió entre **aguas públicas y privadas**. Las aguas subterráneas se consideraban **propiedad privada del dueño del terreno**. El propietario podía excavar pozos y extraer agua libremente, con pocas limitaciones. El tipo

de derecho era un derecho de propiedad privada inherente al predio. La duración era indefinida, mientras existiera la propiedad del terreno.

Consolidación del régimen privado: Ley de Aguas de 1879

La **Ley de 13 de junio de 1879** sustituyó a la de 1866 y permaneció en vigor más de un siglo. Incluía un capítulo específico sobre **aguas subterráneas** (arts. 18-27), donde se fijaba las características del régimen. En particular, consideraba que las aguas subterráneas eran **privadas**, y que el propietario del terreno podía perforar pozos y explotarlos. Tenía como limitaciones no causar perjuicio a terceros y respeto a las obras existentes. El derecho de aprovechamiento era privado y ligado a la propiedad del suelo, y la duración era perpetua, mientras se mantuviera la propiedad.

Este marco fue admisible mientras los aprovechamientos subterráneos eran limitados y no existían concentración de extracciones y conflictos entre intereses. Sin embargo, a medida que tecnológicamente fue siendo más factible el aprovechamiento de las aguas subterráneas y creció el interés por la transformación a regadío de la agricultura de secano, este modelo provocó un crecimiento desordenado de pozos, llevó a la sobreexplotación de acuíferos y era incompatible con la planificación hidrológica que buscaba la ordenación de los derechos para el mejor aprovechamiento del recurso público agua. Sin embargo, su vigencia durante más de un siglo produjo una huella en la forma de ver las aguas subterráneas por muchos ciudadanos, que aun tiene su efecto cuarenta años después.

Gran reforma: Ley de Aguas de 1985

La **Ley 29/1985 de Aguas** supuso un cambio radical del sistema jurídico. Establece como principio fundamental que todas las aguas continentales pasan a ser dominio público hidráulico, tanto las aguas superficiales, como las aguas subterráneas. Entre las consecuencias jurídicas, destacan:

- **Fin del dominio privado.** Las aguas subterráneas dejan de ser propiedad del dueño del terreno.
- **Introducción del régimen concesional.** El uso del agua requiere una concesión administrativa otorgada por el organismo de cuenca.
- **Régimen transitorio.** Para no eliminar derechos existentes se creó un sistema dual:
 - a) **Registro de Aguas.** Para titulares que **convirtieran su derecho privado en concesión administrativa.**
 - b) **Catálogo de Aguas Privadas.** Para titulares que **mantuvieran el derecho privado preexistente.**

Este sistema permitió la **coexistencia de derechos públicos y privados**, con una diferencia importante, mientras que el derecho privado es indefinido (mientras que se cumplan un conjunto de condiciones), la duración de las concesiones está limitada a 75 años máximos, siendo habitual que se otorgasen por 50 años, lo que implica que muchas de ellas caducarán en la próxima década (entre 2035 y 2040).

Integración europea y reforma del sistema (2001)

Texto Refundido de la Ley de Aguas, Real Decreto Legislativo 1/2001. Este texto refundió la ley de 1985 y sus modificaciones y consolidó el marco jurídico actual. Los principios básicos con:

1. Dominio público de todas las aguas
2. Gestión por cuencas hidrográficas

3. Planificación hidrológica
4. Uso mediante concesión administrativa.

La **Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)** introduce la gestión por **masas de agua**, los objetivos ambientales, el control de extracciones y la recuperación del buen estado de acuíferos. En España se incorporó mediante reformas de la Ley de Aguas y la planificación hidrológica.

5. Situación actual del sistema

Hoy conviven tres tipos de derechos:

- A. **Concesión administrativa.** Título otorgado por la Administración para el uso privativo de aguas subterráneas. Régimen general vigente. De carácter temporal.
- B. **Derechos privados históricos.** Aprovechamientos anteriores a 1985 inscritos en el Catálogo de Aguas Privadas. Régimen residual. Indefinidos.
- C. **Aprovechamientos de pequeña entidad (art. 54 TRLA).** Captaciones de escaso caudal (7.000 m³/año) para usos domésticos o agrícolas. Requieren comunicación o autorización simplificada.

Así mismo, en la España **Ley de Aguas de 1985** se introduce las **Comunidades de Usuarios de Aguas Subterráneas** con el objetivo de gestionar de forma colectiva los acuíferos, mejorar el control de extracciones y facilitar la aplicación de medidas en acuíferos sobreexplotados. Se trata de una herramienta institucional para pasar de un modelo de **explotación individual de pozos** a un modelo de **gestión colectiva del recurso subterráneo**. Sin embargo, su total potencial no se ha desarrollado hasta el momento, manteniéndose en general el modelo de explotación individual de pozos y cumpliendo las CUAS funciones principalmente de representación del colectivo y facilitando algunas gestiones.

Comparación con otros países de referencia

Tomando como referencia modelos que suelen citarse por su **mejor gobernanza del agua subterránea** —por combinación de planificación por acuíferos, control efectivo de extracciones, datos públicos, protección de calidad y mecanismos de cumplimiento—, la comparación más útil para España es con **Francia, Países Bajos, Dinamarca, Australia** y, como experiencia especialmente relevante en acuíferos sobreexplotados, **California**. España comparte con varios de ellos la base europea de la Directiva Marco del Agua.

La fortaleza del modelo español está en que, sobre el papel, combina título habilitante, planificación hidrológica, control ambiental y posibilidad de restricción. Su debilidad histórica está en tres frentes: la persistencia de situaciones transitorias o irregulares, la dificultad de medir y vigilar todas las extracciones reales y una coordinación a veces insuficiente entre policía de aguas, agricultura, ordenación territorial y protección ambiental. Esa es precisamente la dimensión en la que los países de referencia suelen rendir mejor.

Fuera de España, los sistemas mejor valorados tienden a compartir cuatro rasgos: **medición universal o casi universal, datos públicos, límites de extracción vinculados al estado del acuífero y respuesta ejecutiva creíble cuando hay incumplimiento**. España tiene los tres primeros más desarrollados en norma que en práctica, y el cuarto sigue siendo el más desigual territorialmente.

Tabla 1.- Comparación la gobernanza de las aguas subterráneas en varios países.

País / sistema	Naturaleza del derecho	Unidad de gestión	Control de extracciones	Protección de calidad	Rasgo diferencial
España	Concesión; algunos derechos históricos; pequeño uso en predio propio hasta 7.000 m ³ /año	Demarcación y masa de agua subterránea	Jurídicamente fuerte, pero aplicación desigual	Sí, por DMA, planes y masas en riesgo	Buen marco legal, cumplimiento irregular
Francia	Declaración o autorización según volumen/características	Cuenca + SDAGE/SAGE + policía del agua	Más graduado y procedural	Muy integrado con planificación y agencias del agua	Uso fuerte de instrumentos económicos
Países Bajos	Permisos de provincia o water authority	Provincias y autoridades regionales	Registro, permiso y gravamen	Muy vinculado a prevención de impactos	Gobernanza multinivel simple y trazable
Dinamarca	Licencias de captación muy ligadas a protección de abastecimiento	Municipio + cartografía hidrogeológica	Fuerte control local y técnico	Muy intensiva, con zonas de protección	Prioridad absoluta a la calidad del agua subterránea
Australia	Entitlements y allocations ajustables al recurso disponible	Acuíferos/planes de agua	Muy desarrollado, con límites sostenibles y mercados en algunos ámbitos	Integrado en planes y límites de extracción	Separación clara entre derecho nominal y agua realmente disponible
California	Derechos/uso existentes + agencias locales SGMA	Basin / subbasin	Refuerzo reciente con planes obligatorios y supervisión estatal	Vinculada a sostenibilidad del acuífero	Gestión local obligatoria con intervención estatal subsidiaria

Comparación específica con el caso de Australia

Australia es probablemente la referencia internacional más completa en materia de gobernanza del agua subterránea en contextos de escasez. Su *National Water Initiative* separa con mucha claridad el derecho del usuario del volumen realmente disponible: los usuarios tienen un *entitlement* o derecho de acceso, pero las *allocations* efectivas dependen de la disponibilidad y de las condiciones fijadas por la Administración. Además, el país ha desarrollado marcos de planificación hidrogeológica y, en el ámbito del Murray-Darling, *Sustainable Diversion Limits* para fijar extracciones compatibles con la sostenibilidad ambiental.

Aquí aparece una diferencia decisiva con España. Aunque en España la concesión ya incorpora condiciones y puede ser revisada, el sistema australiano ha interiorizado mejor la idea de que el “derecho” no equivale a un caudal fijo e intangible, sino a una **posición jurídica variable dentro de un recurso limitado**. En otras palabras, Australia ha llevado más lejos la adaptación dinámica del título al estado real del acuífero o del sistema hidrológico.

Comparación específica con el caso de California

California no es un “modelo cerrado” de éxito, pero sí una referencia muy valiosa para España porque ha pasado de una tradición de explotación flexible del agua subterránea a un régimen de sostenibilidad obligatoria con la *Sustainable Groundwater Management Act (SGMA)*. Esta ley obliga a las **agencias locales** a constituirse como *Groundwater Sustainability Agencies*, elaborar planes de gestión sostenible de las aguas y evitar resultados indeseables como sobreexplotación, subsidencia o degradación de calidad, todo ello bajo supervisión estatal subsidiaria.

La gran aportación californiana no es tanto el título jurídico del agua, sino el **modelo de gobernanza del acuífero problemático**: gestión local obligatoria, objetivos medibles, transparencia de planes, asistencia técnica y posibilidad real de intervención del Estado cuando lo local falla. De hecho, California ya ha utilizado ese mecanismo de intervención en subcuencas con planes insuficientes.

Conclusión comparativa

En una comparación internacional, el marco español puede calificarse como **jurídicamente avanzado, pero administrativamente irregular**. Está por delante de muchos países en la definición pública del recurso y en la planificación por cuenca, pero por detrás de las experiencias de referencia en **control material del bombeo, simplicidad operativa, uso de datos, adaptación dinámica del derecho y capacidad de aplicación**.

La gobernanza del agua en un marco de comunidad, como agrupación de usuarios de aguas, en un esquema de auto-gobernanza supervisada por el Estado, es un modelo que se ha demostrado exitoso en países desarrollados, incorporando flexibilidad, simplicidad burocrática, control interno dentro de la comunidad de usuarios, mayor transparencia, compromiso por la sostenibilidad y conciencia de uso responsable de un recurso limitado.

En el contexto actual, es fundamente el control efectivo de extracciones, la gestión adaptativa del recurso y la integración entre gobernanza del agua y políticas territoriales o agrícolas. Esta ponencia tiene como objetivo abrir el debate sobre la oportunidad que ofrece un modelo de gobernanza comunitario para las aguas subterráneas en un contexto de próxima revisión de muchos de estos derechos concesionales.