

**REGIMEN JURIDICO DEL DOMINIO PUBLICO
HIDRAULICO. LOS USOS DEL AGUA. CONCESIONES Y
AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA
DE DOMINIO PUBLICO HIDRAULICO. LAS
COMUNIDADES DE USUARIOS.**

Pedro García-Durán Gárate

21 de noviembre de 2007

**I.- LOS USOS DEL AGUA. CONCESIONES Y
AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA
DE DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO.**

1.- EL DOMINIO PUBLICO.

1.1. Concepto: el Estado y otras Entidades de Derecho público (Comunidades autónomas, municipios y Organismos autónomos) pueden ser dueños o titulares de determinados bienes, al igual que las personas privadas.

Estos bienes pueden estar sometidos a un régimen jurídico exorbitante distinto del regulado en el Código civil para la propiedad privada. Su contenido se regula por el Derecho administrativo y se denominan bienes de dominio público

Los bienes propiedad del Estado o de otras Entidades de Derecho público que no sean bienes de dominio público se denominan bienes patrimoniales y su regulación es, básicamente, similar a la contenida en el Código civil, aunque con diferencias, sobre todo en cuanto a la adquisición y enajenación de tales bienes.

1.2. Clases de bienes de dominio público: los bienes de dominio público pueden ser destinados al uso público (caminos, ríos) o a un servicio público (murallas, minas mientras no se otorgue su concesión).

Los demás bienes tendrán el carácter de bienes patrimoniales. Artículo 340 del Código civil.

1.3. La afectación: para que un bien patrimonial, y por tanto sometido al Derecho civil, se convierta en un bien de dominio público, y en consecuencia regulado por el Derecho administrativo con un régimen especial, es necesario un acto administrativo de afectación. Esta materia se regula en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 3 de noviembre de 2003.

Para que un bien integrado en el dominio público vuelva a tener el carácter de bien patrimonial es preciso un acto administrativo de signo opuesto al anterior: un acto administrativo de desafectación.

1.4. Régimen jurídico del dominio público: Como ya se ha indicado es diferente del contenido en el Código civil para la propiedad privada. Esta se

caracteriza por la facultad de libre disposición del propietario del bien, es decir puede enajenarlo, transformarlo o gravarlo.

La característica más típica, en cambio, de los bienes de dominio público es la inenajenabilidad que implica la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad de tales bienes. Así se declara expresamente en el artículo 132.1 de la Constitución.

Otras características del régimen del dominio público son la facultad deslinde y la recuperación de oficio del dominio o público.

2.- EL DOMINIO PÚBLICO HIDRAULICO.

2.1. Naturaleza y enumeración: artículo 1.3 y artículo 2 del Texto refundido de la Ley de Aguas.

La justificación más importante para que las aguas tengan el carácter de dominio público es que ello permite una ordenación más racional de los recursos hidráulicos en cuanto se trata de un recurso escaso: planificación hidrológica, lucha contra la contaminación, etc.

La publicación de las aguas y la consiguiente expansión del sector público en esta materia es una constante en los ordenamientos jurídicos de muchos países.

2.2. Principio general y excepciones: Las aguas, tanto las superficiales como las subterráneas renovables o circulantes son de dominio público. La titularidad de las aguas corresponde al Estado (el Estado es dueño de las mismas). Son reguladas por el Texto refundido de la Ley de Aguas.

Quedan fuera del Texto refundido de la Ley de Aguas y no forman parte del dominio público hidráulico: las aguas minerales y termales (competencia de las Comunidades autónomas) y las aguas subterráneas no renovables (fósiles), que son muy escasas y no tienen incidencia en el ciclo hidrológico.

2.3. El respeto de los derechos adquiridos: no obstante, no todas las aguas se han convertido en la práctica en bienes de dominio público hidráulico, sino que muchas han conservado el carácter de propiedad privada que tenían antes de la publicación de la Ley de Aguas. Disposiciones transitorias segunda y tercera del Texto refundido de la Ley de Aguas.

De conformidad con estas disposiciones, las aguas que tenían la condición de privadas antes de la publicación de la Ley de Aguas pueden seguir manteniendo esta condición si este es el deseo del propietario. Se incluirán en el Registro de Aguas como aprovechamientos temporales de aguas privadas, respetándose dicho régimen durante cincuenta años, al término de los cuales las aguas se convertirán en públicas, teniendo el dueño derecho preferente para obtener la correspondiente concesión administrativa. Si no se hubiera incluido en el Registro de Aguas mantendrá su titularidad aunque no gozará de la protección administrativa que se deriva de la inscripción en el Registro. El carácter opcional (no forzoso) de la transformación de las aguas privadas en aguas públicas excluye cualquier tipo de indemnización (expropiación forzosa) de la Administración a favor de los particulares afectados.

3.- LOS USOS DEL AGUA.

3.1. Planteamiento: el caso de las aguas continentales en España es necesariamente complejo porque los recursos hidráulicos no son abundantes en relación con las necesidades de agua existentes, ni están distribuidos uniformemente en el tiempo ni en el espacio. Además la acción del hombre contribuye también a dificultar una distribución idónea del agua: desertización como consecuencia de la tala de bosques, concentraciones urbanas e industriales, utilización irracional de los caudales existentes, contaminación del agua, etc. Todo ello hace que la Ley de Aguas vigente prescriba con detalle las normas de distribución del agua entre los aspirantes a usarla y la forma y condiciones para su aprovechamiento.

Es la planificación hidrológica la que, a través del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de cuenca establece las bases principales de los usos del agua. Artículo 40 del Texto refundido de la Ley de Aguas.

El artículo 40 bis define lo que debe entenderse por “usos del agua”.

3.2. Tipos de utilización del agua:

- Utilización directa por la Administración: reserva de caudales.
- Uso común general: uso libre, público y gratuito.
- Uso común especial: necesidad de autorización.
- Uso privativo: necesidad de concesión.

4.- UTILIZACION DIRECTA POR LA ADMINISTRACION.

Reserva de caudales: la Administración por razones de interés público retiene para sí el uso de las aguas. Ello se denomina reserva de caudales.

La determinación, actualización y alcance de las reservas de caudales se fija en los planes hidrológicos de cuenca. Artículo 43.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas.

El Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica regula el procedimiento para llevar a cabo las citadas reservas.

5.- USO COMUN GENERAL DE LAS AGUAS.

5.1. Concepto y condiciones: es el uso libre público y gratuito de las aguas. Artículo 50.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas.

No obstante, este uso está sometido a una serie de condiciones:

- Uso de conformidad con Leyes y Reglamentos (artículo 50.1 T.R. Ley de Aguas): con ello se habilita a la Administración para modular el ejercicio del derecho al uso libre y público: supuestos de emergencia, razones de seguridad, etc.
- No alteración de la calidad y caudal de los recursos hidráulicos (artículo 50.2 T.R. Ley de Aguas), deben adoptarse, en este sentido, criterios razonables, porque de aplicarse rígidamente este mandato se llegaría a cancelar en la práctica los usos comunes generales.
- Las aguas no podrán desviarse de sus cauces o lechos (artículo 50.2 T.R. Ley de Aguas).

5.2. Principio general en el sistema de utilización de los recursos hidráulicos: la Ley no ampara el abuso del derecho en la utilización de las aguas ni el desperdicio o mal uso de las mismas (artículo 50.4 T.R. Ley de Aguas).

El incumplimiento de estos principios puede dar lugar a responsabilidad administrativa o penal. Artículo 45 de la Constitución y artículos 116, 118.1 y 120 del Texto refundido de la Ley de Aguas.

6.- EL USO COMUN ESPECIAL DE LAS AGUAS.

6.1. Concepto: lo más característico de este tipo de uso es que se trata de un derecho en principio reconocido a todos pero que, por especiales circunstancias, como por ejemplo la intensidad o la peligrosidad del uso (pesca, navegación, etc.), está sometido a previa autorización administrativa.

Otra nota típica de este tipo de uso es que la utilización especial por parte del autorizado del dominio público hidráulico no excluye el uso común general de los demás.

6.2.- La autorización. Concepto: se trata, como acaba de indicarse, de un permiso que otorga la Administración competente, a través de un procedimiento determinado, para la utilización del dominio público hidráulico en caso de uso común especial: es decir, cuando el uso de uno no excluye el de los demás, pero se trata de un uso de especial intensidad o peligrosidad.

Se trata de una vía intermedia entre el uso libre y el uso privativo (concesión), que después se analizará.

6.3. Competencia para otorgar la autorización:

- En el caso de cuencas intracomunitarias la competencia corresponde a la Comunidad autónoma.
- En el caso de cuencas intercomunitarias: artículo 17 d) y artículo 24 a) del T.R. de la Ley de Aguas.

6.4. Procedimiento para su otorgamiento: se regula en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (artículo 51 a 82).

Este Reglamento establece el procedimiento a seguir para obtener la autorización de los siguientes usos comunes especiales:

- Navegación y flotación.
- Establecimientos de barca de paso y embarcaderos.
- Siembras, plantaciones, corta de árboles, utilización de pastos y vegetación arbórea o arbustiva, baños y zonas recreativas, etc.
- Autorizaciones en zona de policía.

7.- USOS PRIVATIVOS DE LAS AGUAS PUBLICAS.

7.1. Concepto: el uso privativo de las aguas constituye la antítesis del uso común general. Característica fundamental del mismo es que la utilización del bien por una persona determinada excluye la utilización del mismo por otros posibles usuarios.

7.2. Formas de adquisición del derecho al uso privativo de las aguas: artículo 52.1 del T.R. de la Ley de Aguas.

7.3. Prohibición de adquirir por prescripción el derecho al uso privativo del dominio público hidráulico: artículo 52.2 T.R. de la Ley de Aguas.

La anterior Ley de Aguas (de 1879) establecía que el disfrute de veinte años de un aprovechamiento de aguas públicas sin oposición de la autoridad o de un tercero, continuará disfrutándolo aunque no pueda acreditar que obtuvo la correspondiente autorización.

Con el objeto de respetar estos derechos adquiridos, la disposición transitoria primera de la Ley de Aguas vigente determina que quienes conforme a la normativa anterior fueran titulares de aprovechamiento de aguas públicas en virtud de prescripción seguirán disfrutando de sus derechos durante un plazo máximo de setenta y cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley citada.

7.4. Adquisición por disposición legal: artículo 54.1 del T.R. de la Ley de Aguas.

7.5. Adquisición por concesión: artículos 52.1 y 59.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas. Es esta la forma más típica de obtener el derecho al uso privativo de las aguas públicas.

8.- LA CONCESION DE AGUAS.

8.1. Concepto: la concesión es la figura básica para posibilitar la utilización privativa de las aguas.

Consiste en un acto administrativo que otorga a un particular el disfrute exclusivo de un bien de dominio público. La Administración competente transfiere la gestión, manteniendo la titularidad de los bienes concedidos (sigue siendo dueña de los mismos).

La concesión implica unas relaciones entre la Administración y el concesionario que se concretan en el denominado "condicionado de la concesión". En él se establecen los derechos y obligaciones de las partes implicadas.

8.2. Regulación legal: la concesión administrativa se regula en los artículos 59 y siguientes del T.R. de la Ley de Aguas.

Artículo 59.2 y 59.4 T.R. de la Ley de Aguas.

8.3. Prelación (orden de preferencia de usos): lo establece el Plan Hidrológico de cuenca.

Artículo 60.1, 3 y 4 del T.R. de la Ley de Aguas.

8.4. Competencia para otorgar la concesión:

- En el caso de cuencas intracomunitarias la competencia corresponde a la Comunidad autónoma.
- En el caso de cuencas intercomunitarias: artículo 17 c) y artículo 24 a) del T. R. de la Ley de Aguas.

8.5. Necesidad de satisfacer un canon: Se denomina canon de utilización de los bienes del dominio público hidráulico: artículo 112.1 T.R. Ley de Aguas (no afecta a las aguas sino a los cauces y lechos de los lagos).

8.6. Procedimiento para el otorgamiento de concesiones:

Artículo 79.2 y 3 del T.R. Ley de Aguas: regula el procedimiento ordinario y el procedimiento para los casos de poca importancia.

Los procedimientos para el otorgamiento de los diferentes tipos de concesiones se regulan detalladamente en los artículos 93.2 y 104 a 139 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. El procedimiento concluye con la resolución del Organismo de cuenca o del Ministerio de Medio Ambiente, según se establece en los artículos 17 c) y 24 a) del T.R. Ley de Aguas, ya estudiados.

8.7 Modificación, revisión y extinción de las concesiones.

- Modificación: supone una alteración en los derechos y obligaciones creados por la concesión (variación del caudal concedido, por ejemplo).

El artículo 64 del T.R. Ley de Aguas exige autorización previa del órgano otorgante de la concesión.

El procedimiento para la modificación de las concesiones se regula en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

- Revisión: artículo 65.1 T.R. Ley de Aguas.

Se prevén en él una serie de supuestos en los que puede volverse sobre la concesión a fin de verificar si, de acuerdo con las causas en él previstas, procede la modificación o la extinción de la misma. Revisión no supone, pues, que necesariamente haya que modificar o extinguir la concesión. Las causas que lo motivan determinarán el alcance y extensión de la resolución del procedimiento de revisión.

Se considera que se han modificado los supuestos determinantes del otorgamiento (artículo 65.1. a) “cuando las circunstancias objetivas que sirvieron de base para el otorgamiento hayan variado de tal modo que no sea posible alcanzar el fin de la concesión” (disminución o desaparición de un caudal, desecación de un pozo, mutación de un cauce, etc.).

Artículo 65.3 T.R. de la Ley de Aguas: en los dos primeros casos del artículo 65.1 la revisión se debe a causas ajenas a la voluntad y responsabilidad de la Administración. Esta se limita a constatar un hecho objetivo. Por ello no debe indemnizar. En cambio, en el tercer caso si debe hacerlo porque la modificación o extinción es causada por voluntad de la Administración al llevar a cabo la planificación.

- Extinción: artículo 53.1 T.R. de la Ley de Aguas.

Se requiere una resolución administrativa que acuerde la extinción de la concesión, adoptada por el órgano que haya otorgado la misma (el Organismo de cuenca o el Ministerio de Medio Ambiente, según los casos).

9.- LIMITACIONES QUE PUEDEN AFECTAR AL USO PRIVATIVO DE LAS AGUAS POR RAZONES DE INTERES PÚBLICO.

9.1. Planteamiento: las aguas en cuanto recurso escaso pueden sufrir en determinados momentos situaciones que afecten a las mismas tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. El Texto refundido de la Ley de Aguas distingue tres grados de limitaciones al uso privativo de las aguas, de acuerdo con la menor o mayor gravedad de la situación de las mismas.

9.2. Restricciones relativas al aprovechamiento de los caudales concedidos por exigencia de la disponibilidad del recurso o para garantizar su explotación racional.

- Artículo 55.1 del T.R. Ley de Aguas.

El régimen de explotación consiste en la fijación de un conjunto de disposiciones relativas al uso de las aguas con la finalidad de asegurar la disponibilidad del recurso. No afecta a los caudales concedidos, pero impone una adaptación de su utilización: establecimiento de régimen de turnos, señalamiento de periodos de abastecimiento, etc.

- Artículo 55.2 del T.R. Ley de Aguas.

En este supuesto, el Organismo de cuenca puede afectar a los caudales concedidos, o bien condicionando o bien limitando el uso.

Condicionar el uso significa establecer obligaciones adicionales a las establecidas por razón del título ostentado para la utilización de las aguas. Así, por ejemplo, haciendo más estrictas las cláusulas de una concesión.

Limitar el uso significa imponer reducciones en los caudales que venían disfrutándose.

Estas restricciones deben tener carácter temporal.

9.2. Acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo.

- Artículo 56.1 del T.R. Ley de Aguas.

Existe sobreexplotación de un acuífero cuando se extrae de él más agua de la que recibe como recarga media anual.

Existe riesgo de sobreexplotación cuando la cuantía de las extracciones genere una situación que ponga en peligro la subsistencia a largo plazo de los aprovechamientos.

A diferencia del supuesto anterior, en este caso, la Administración (Organismos de cuenca) determina una ordenación de todas las extracciones a través del Plan de Ordenación, lo que implica la adopción de unas medidas de mayor entidad que las de fijación de un condicionado o limitación.

9.3. Acuíferos gravemente sobreexplotados.

- Artículo 58 del T.R. Ley de Aguas.

Supone un grado más de sobreexplotación que el analizado en el artículo 56.

Cabe pensar aquí en acuíferos a punto de extinción y con graves consecuencias para la población o bienes que dependan de la existencia de las aguas.

El Gobierno puede adoptar todo tipo de medidas protectoras (no está obligado a respetar los títulos concesionales). En todo caso existe un amplio margen para la discrecionalidad (adopción de las medidas que sean precisas).

10.- CONTRATO DE CESION DE DERECHOS DE USO.

Artículo 67.1 y 2 del T.R. Ley de Aguas. Carácter temporal.

El procedimiento para la formalización, autorización y registro del contrato de cesión se regula en el artículo 68 del T.R. Ley de Aguas.

Artículo 71.1 del T.R. Ley de Aguas: en este precepto se regula la creación mediante acuerdo del Consejo de Ministros de “centros de intercambio de derechos” (bancos de agua) a través de los que se canalizarán en determinados supuestos las peticiones y ofertas del agua. Sólo será posible en las situaciones reguladas en los artículos 55, 56 y 58 del Texto refundido de la Ley de Aguas.

II.- LAS COMUNIDADES DE USUARIOS

1.- ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESPAÑOLA.

1.1. Administración de carácter territorial.

Está formada por los denominados Entes territoriales.

En España existen la Administración General del Estado, la Administración Autonómica y la Administración Local.

Característica de esta clase de Administración es la existencia de un territorio y de una población.

1.2. Administración de carácter no territorial.

Los entes que se encuadran en este tipo de Administración no tienen territorio ni población pero tienen la naturaleza, no obstante, de Administraciones Públicas, por lo que disponen de poderes propios de la Administración (eficacia de sus actos, contratación, régimen presupuestario, etc).

Se divide en Administración Institucional y Administración Corporativa.

2.- LA ADMINISTRACION INSTITUCIONAL.

2.1. Concepto.

Está constituida por organizaciones de que se sirven los Entes territoriales para cumplir sus fines de servicio público o intervención administrativa. Dependen siempre de un Ente territorial.

Se basan en la existencia de una organización con un conjunto de bienes que son aplicados en base a una voluntad externa (la del Ente territorial del que dependen) a la satisfacción de fines que no son propios de las personas que los administran, sino del Ente territorial que las crea.

2.2. Caracteres.

- Son Administración Pública, por lo que disponen, en mayor o menor medida, de prerrogativas propias de la Administración, aunque sólo aquéllas que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines. En ningún caso poseen potestad expropiatoria.
- Disponen de personalidad jurídica pública. Son, por tanto, susceptibles de ser titulares de derechos y obligaciones.
- Su sostenimiento corre a cargo de los presupuestos del Estado.

2.3. Organismos públicos.

La Administración Institucional está formada por los denominados Organismos públicos.

Son organismos creados bajo la dependencia de la Administración General del Estado mediante una ley para el desempeño de actividades de gestión, de fomento o de contenido económico.

Se rigen por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), de 14 de abril de 1997.

Pueden ser de dos clases:

2.3.1.- Organismos Autónomos: son organismos públicos a los que se adscriben fondos públicos y se les encomienda, en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento o de gestión de servicios públicos. Dependen de un Ministerio, que los dirige y controla sus resultados.

Las Confederaciones Hidrográficas son organismos autónomos. También lo son, entre otros muchos, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Parque de Maquinaria.

Su característica fundamental es que se rigen por el Derecho administrativo (son Administraciones Públicas) y sus actos y resoluciones son actos administrativos, por lo que pueden ser recurridos en vía administrativa y contencioso-administrativa. Disponen de ingresos propios para el desarrollo de sus funciones.

El personal a su servicio será funcionario o laboral, en los mismos términos que los establecidos para la Administración General del Estado.

2.3.2.- Entidades públicas empresariales: son organismos públicos creados por ley a los que se encomienda la gestión de determinados servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Dependen de un Ministerio o de un Organismo autónomo.

Tienen esta naturaleza, “Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), el “Consortio de Compensación de Seguros” (CCS), la “Sociedad Estatal de Participaciones Industriales” (SEPI), etc.

Se diferencian básicamente de los organismos autónomos en que se rigen fundamentalmente por el Derecho privado, excepto en el ejercicio de las potestades administrativas que según los casos tengan atribuidas (por ejemplo, en materia de contratación se regirán por la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas). Cuando actúan en el ejercicio de una potestad administrativa, sus actos son administrativos y recurribles en vía administrativa y contencioso-administrativo. También en que el personal de las entidades públicas empresariales se rige en la mayoría de los casos no por el derecho administrativo sino por el derecho laboral.

Distintas de las entidades públicas empresariales son las llamadas sociedades mercantiles estatales. Se trata aquí de sociedades anónimas de capital total o mayoritariamente público, sometidas enteramente al derecho privado. No poseen prerrogativas propias de la Administración. No son, por tanto Organismos públicos ni forman parte de la Administración Pública.

A título de ejemplo, puede citarse entre las sociedades mercantiles estatales a las sociedades públicas que operan en radio y televisión y que constituyen el Ente Público Radio Televisión Española.

3.- LA ADMINISTRACION CORPORATIVA.

3.1. Concepto.

Son asociaciones forzosas de personas físicas o jurídicas creadas por el Estado, para, sin perjuicio de defender y gestionar intereses privativos de sus miembros, desempeñar funciones de interés general con carácter monopolístico (a diferencia de las asociaciones o sindicatos).

Se basan, a diferencia de la Administración Institucional, en la existencia de un conjunto de personas que persiguen intereses comunes a las mismas.

3.2. Caracteres.

- Son Administración Pública y disponen de prerrogativas administrativas, aunque su régimen jurídico es mixto: coexisten elementos públicos (creación por acto de poder, existencia forzosa, ejercicio de funciones públicas atribuidas por el Estado o una Comunidad Autónoma) y privados (sostenimiento por parte de los asociados, ciertos fines privados...).
- Disponen de personalidad jurídica pública.
- Su sostenimiento no corre a cargo de los presupuestos del Estado sino de las cuotas de los miembros de la corporación.

3.3. Entidades que la integran.

- Los Colegios Profesionales constituyen el ejemplo más típico de los entes corporativos. Se basan en la idea de que el ejercicio de determinadas profesiones debe condicionarse, además de a la obtención de un título, a una autorización y disciplina específica.
- También tienen este carácter las Cámaras Oficiales, que son agrupaciones forzosas creadas por el Estado para la autogestión de intereses económicos generales y a la vez particulares de colectivos que realizan determinadas actividades. Son Cámaras Oficiales, entre otras, las de Comercio, Industria, y las Cofradías de Pescadores.
- Forman parte también de la Administración corporativa las denominadas Comunidades de usuarios.

4.- LAS COMUNIDADES DE USUARIOS. CONCEPTO Y REGIMEN JURIDICO.

4.1. Concepto.

Son entes pertenecientes a la Administración Corporativa que tienen por objeto la utilización y el aprovechamiento de aguas públicas en régimen de comunidad bajo la tutela y dependencia de la Administración.

Según el artículo 82.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas son Corporaciones de Derecho público, es decir que son personas jurídico-públicas con personalidad propia para el logro de sus fines. Están adscritas al Organismo de cuenca correspondiente.

El artículo 81.1 de la Ley citada establece que “los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Cuando el destino dado a las aguas fuese principalmente el riego se denominarán comunidades de regantes”. Así pues, tal como antes se indicó al estudiar la Administración Corporativa en general, las comunidades de usuarios tienen carácter obligatorio.

4.2. Régimen jurídico.

4.2.1. En cuanto entes pertenecientes a la Administración Corporativa, el régimen jurídico al que se someten tienen naturaleza híbrida: en parte administrativo (relación con la Administración y con los comuneros) y en parte privado (sus empleados no son funcionarios, sus contratos no son administrativos, sus bienes no pueden ser de dominio público). Cuando actúan sometidas al Derecho administrativo sus actos son recurribles en vía administrativa y contencioso-administrativa.

4.2.2. Las comunidades de usuarios se rigen por el Texto refundido de la Ley de Aguas (artículos 81 a 91) y por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (artículos 198 a 231).

4.2.3. Estatutos. Se rigen, además, por sus propios estatutos u ordenanzas.

- El artículo 81.1 dispone que “los estatutos u ordenanzas se redactarán y aprobarán por los propios usuarios, y deberán ser sometidos, para su aprobación administrativa, al Organismo de cuenca”. Regularán la organización de las comunidades de usuarios. El Organismo de cuenca no podrá denegar la aprobación de los estatutos de cuenca ni introducir variantes en ellos sin previo dictamen del Consejo de Estado.

- El artículo 82.4 establece que “las comunidades de usuarios que carezcan de ordenanzas vendrán obligadas a presentarlas para su aprobación en el plazo que reglamentariamente se establezca. En caso de incumplimiento, el Organismo de cuenca podrá establecer las que considere procedentes previo dictamen del Consejo de Estado”.

Según el artículo 201.9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, se entenderán denegados los estatutos que no hayan sido aprobados en el plazo de seis meses por el Organismo de cuenca.

Toda modificación de los estatutos deberá ser aprobada por el Organismo de cuenca.

5.- LAS COMUNIDADES DE USUARIOS. CLASES.

5.1. Comunidades ordinarias.

Son las que regula el ya citado artículo 81.1: “los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios”.

El artículo 198.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico desarrolla el artículo citado, disponiendo que “tienen la obligación de constituirse en Comunidad todos los usuarios que, de forma colectiva, utilicen la misma toma de aguas procedentes o derivadas de manantiales, pozos, corrientes naturales o canales construidos por el Estado o usen un mismo bien o conjunto de bienes del dominio público hidráulico”.

5.2. Comunidades generales.

Según el artículo 81.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas “las comunidades de usuarios de aguas superficiales o subterráneas, cuya utilización afecte a intereses que les sean comunes, podrán formar una comunidad general para la defensa de sus derechos y conservación y fomento de dichos intereses”.

5.3. Comunidades formadas por Convenio.

Son aquellas aprobadas mediante este sistema cuando el número reducido de sus componentes así lo aconseja. El art. 81.5 se refiere a las mismas, señalando que cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen, o cuando el número de partícipes sea reducido, el régimen de Comunidad podrá ser sustituido por el que se establezca en Convenios específicos, que deberán ser aprobados por el Organismo de cuenca.

5.4. Comunidades forzosas.

Si bien se ha señalado que la constitución de las comunidades de usuarios es obligatoria, la iniciativa pertenece siempre a los interesados, salvo que el Organismo de cuenca entienda en algún caso concreto que interesa la constitución de cualquier tipo de ellas, en cuyo caso podrá tomar la iniciativa correspondiente. Es claro al respecto el art. 81.4, según el cual “el Organismo de cuenca podrá imponer, cuando el interés general lo exija, la constitución de los distintos tipos de Comunidades”.

5.5. Comunidades de usuarios de vertidos.

Su constitución se prevé en el artículo 90 del Texto refundido de la Ley de Aguas al disponer que “Las entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, podrán constituirse en comunidad para llevar a cabo el estudio, construcción, explotaciones y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural. El Organismo de cuenca podrá imponer justificadamente la constitución de esta clase de comunidades de usuarios”.

6.- LAS COMUNIDADES DE USUARIOS. FACULTADES Y OBLIGACIONES.

6.1. Prerrogativa de ejecución subsidiaria y utilización de la vía de apremio.

La Ley establece que las comunidades de usuarios podrán ejecutar por sí mismas y con cargo al usuario los acuerdos incumplidos que impongan una obligación de hacer. Ello implica reconocer a las Comunidades la posibilidad de ejecutar subsidiariamente tales obligaciones incumplidas. El coste de la ejecución subsidiaria –así como los perjuicios causados a la comunidad por causa del incumplimiento- serán exigibles por vía de apremio (art. 83.1 del Texto refundido de la Ley de Aguas).

6.2. Condición de beneficiarios de la expropiación forzosa.

Ello significa que pueden solicitar del Organismo de cuenca se declaren de utilidad pública o interés social determinados aprovechamientos. Conseguida tal declaración podrán obtener la propiedad de los mismos mediante expropiación forzosa, cuyo importe correrá a cargo de la comunidad de usuarios (art. 83.2 del Texto refundido de la Ley de Aguas).

6.3. Facultad de prohibir la utilización del agua.

Otra de las medidas coercitivas que la Ley reconoce a las comunidades para asegurar el pago de las deudas por gastos de conservación, limpieza o mejoras, así como cualquier otra motivada por la administración y distribución de las aguas, es la de prohibir a un determinado usuario –el de la finca a que afecten tales deudas- el uso del agua mientras no se satisfagan, aun cuando la finca o industria hubiese cambiado de dueño (art. 83.4).

6.4. Obligación de realizar obras.

Según el artículo 83.3, “las comunidades de usuarios vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene, a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pudiendo el Organismo de cuenca competente suspender la utilización del agua hasta que aquéllas se realicen”.

7.- LAS COMUNIDADES DE USUARIOS. ORGANOS DE GOBIERNO.

7.1. Junta general o Asamblea.

7.1.1. Concepto: “la Junta general, constituida por todos los usuarios de la comunidad, es el órgano soberano de la misma, correspondiéndole todas las facultades no atribuidas específicamente a algún otro órgano” (art. 84.2).

7.1.2. Sus competencias se regulan en el artículo 216.3 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico. Pueden citarse entre ellas, la elección del Presidente y Vicepresidente de la comunidad; el examen de la Memoria y aprobación de los presupuestos de gastos e ingresos; la redacción de los proyectos de ordenanzas; la adquisición y enajenación de bienes; la aprobación del ingreso en la comunidad de cualquiera que, con derecho al uso del agua, lo solicite; la solicitud de nuevas concesiones o autorizaciones; la solicitud de los beneficios de expropiación forzosa, etc.

7.1.3. Su régimen de funcionamiento es el siguiente:

La Junta general se reunirá con carácter ordinario, al menos, una vez al año y con carácter extraordinario cuando lo acuerde la Junta de Gobierno, lo pida la mayoría de los votos de la Comunidad o lo determinen las Ordenanzas. En la Junta general no podrá tratarse ningún asunto que no haya sido incluido previamente en el orden del día.

La convocatoria se hará por el Presidente de la Comunidad, al menos, con quince días de anticipación, mediante edictos municipales y anuncios en la sede de la Comunidad y en el Boletín Oficial de la provincia.

La Junta general adoptará sus acuerdos por mayoría absoluta de votos si se celebra en primera convocatoria y bastará la mayoría de votos de los asistentes si se celebra en segunda convocatoria. Los estatutos podrán exigir, no obstante, mayorías cualificadas para la adopción de determinados acuerdos.

El Presidente, y en su defecto el Vicepresidente, es el representante legal de la comunidad de usuarios.

7.2. Junta de Gobierno.

7.2.1. Concepto: “La Junta de gobierno elegida por la Junta general, es la encargada de la ejecución de las ordenanzas y de los acuerdos propios y de los adoptados por la Junta general” (art. 84.3).

7.2.2. Entre las atribuciones de la Junta de gobierno pueden citarse las siguientes: vigilar y gestionar los intereses de la Comunidad; dictar las disposiciones convenientes para la mejor distribución de las aguas; someter a la aprobación de la Junta general la modificación de las ordenanzas o cualquier otra propuesta que estime oportuno; nombrar y separar los empleados de la Comunidad; redactar la Memoria; elaborar los presupuestos; proponer las derramas ordinarias o extraordinarias y rendir las cuentas, sometiendo unos y otras a la Junta general, etc. (artículo 84.4 T.R. de la Ley de Aguas y artículo 220 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

7.3. El Jurado.

7.3.1. Concepto: Es el Jurado aquella institución a quien corresponde conocer de las cuestiones de hecho que se susciten entre los usuarios de la Comunidad en el ámbito de las Ordenanzas e imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción.

7.3.2. Composición: el Jurado estará constituido por un Presidente, que será uno de los vocales de la Junta de gobierno y por el número de vocales y suplentes que elija la Junta general.

7.3.3. Funcionamiento: los procedimientos que se sigan ante el Jurado serán públicos y verbales. Sus fallos serán ejecutivos. Los Jurados tomarán sus acuerdos y dictarán sus fallos por mayoría absoluta. Las sanciones que imponga el Jurado deberán tener carácter pecuniario (art. 225 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

8. LAS COMUNIDADES DE USUARIOS. EXTINCION.

8.1.- Causas.

Las causas más importantes de extinción de las Comunidades de usuarios son las siguientes: expiración del plazo de la concesión, si no ha sido prorrogado; caducidad de la concesión; expropiación forzosa; fusión con otra Comunidad; resolución del Organismo de cuenca adoptado en expediente sancionador; renuncia al aprovechamiento, formulada al menos por las tres cuartas partes de los comuneros, etc. (art. 214 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico).

8.2.- Pervivencia de las organizaciones tradicionales.

Artículo 85 del Texto refundido de la Ley de Aguas.