

Rosa M<sup>a</sup> Requena Paniagua

Las masas de agua subterránea  
en situación crítica: herramientas  
jurídicas para su gestión

Departamento  
Derecho Público

Director/es  
Embid Irujo, Antonio

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606





**Universidad**  
Zaragoza

Tesis Doctoral

**LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN  
SITUACIÓN CRÍTICA: HERRAMIENTAS JURÍDICAS  
PARA SU GESTIÓN**

Autor

**Rosa M<sup>a</sup> Requena Paniagua**

Director/es

Embid Irujo, Antonio

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**

Derecho Público

2018





**Universidad**  
Zaragoza

**TESIS DOCTORAL**

**LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN SITUACIÓN  
CRÍTICA: HERRAMIENTAS JURÍDICAS PARA SU GESTIÓN**

(REGULACIÓN ESPECÍFICA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA)

**AUTORA**  
ROSA MARÍA REQUENA PANIAGUA

**DIRECTOR**  
ANTONIO EMBID IRUJO

**ZARAGOZA, OCTUBRE 2018**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO**



Escuela  
de Doctorado  
**Universidad Zaragoza**



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS .....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>I. HACÍA UN USO SOSTENIBLE DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS.....</b>	<b>15</b>
<b>II. ESTRUCTURA DE LA OBRA.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA Y LA SOBREEXPLOTACIÓN DE SUS ACUÍFEROS EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 80: PRIMERA MEDIDA AGROAMBIENTAL PARA AVANZAR HACIA UN USO SOSTENIBLE DEL RECURSO HÍDRICO EN ESTE TERRITORIO</b>	
<b>I. LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA ABARCA UNA SUPERFICIE DE TERRITORIOS QUE PERTENECEN A LA REGIÓN NATURAL DE LA MANCHA: BREVES NOTAS SOBRE SUS ASPECTOS FÍSICOS. ....</b>	<b>25</b>
<b>II. TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA DE SECANO A REGADÍO EN LA REGIÓN NATURAL DE LA MANCHA: UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS. ....</b>	
1. REFERENCIAS HISTÓRICAS: EVOLUCIÓN DEL REGADÍO TRADICIONAL EN LA ZONA DE LA MANCHA. ....	27
2. LA ETAPA DEL REGADÍO MODERNO ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985. ....	32
<b>III. MODIFICACIONES EN LA HIDROLOGÍA GENERAL DE LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA COMO CAUSA DE LA EXPANSIÓN DEL REGADÍO: IMPACTOS SOBRE SUS HUMEDALES. ....</b>	
1. BREVE REFERENCIA A LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN AMBIENTALES EXISTENTES EN LOS AÑOS 80.....	37
2. MOMENTO DE LA DECLARACIÓN PROVISIONAL DE SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS ACUÍFEROS MANCHA OCCIDENTAL (23) Y CAMPO DE MONTIEL (24). ....	41
<b>IV. COLAPSO EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE AGUAS DE 1985: INSCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS DE AGUAS PRIVADAS PARA USO DE RIEGO. ....</b>	<b>46</b>

<b>V. MEDIDAS AGROAMBIENTALES PARA LA RECUPERACIÓN HÍDRICA DE LOS ACUÍFEROS MANCHA OCCIDENTAL (23) Y CAMPO DE MONTIEL (24): PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE RENTAS.</b>	
1. MARCO INSTITUCIONAL Y OBJETIVOS.....	51
2. RESULTADOS Y CARENCIAS .....	54

## **CAPÍTULO II**

### **MEDIDAS ESTRUCTURALES PARA LA RECUPERACIÓN HÍDRICA DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DE LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA EN EL MARCO DE UN DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PEAG**

<b>I. INTRODUCCIÓN: UNAS LÍNEAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE NUESTRO DERECHO DE AGUAS Y LA INFLUENCIA DE LA DMA...</b>	57
<b>II. NECESIDAD DE NUEVAS ACTUACIONES PARA CORREGIR EL DÉFICIT HÍDRICO DE LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA. ....</b>	64
<b>III. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PEAG: PRIMER PLAN HIDROLÓGICO SECTORIAL SUJETO A EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE). ....</b>	
1. LA ELABORACIÓN DEL PEAG ORDENADO POR EL PHN.....	66
2. ESPECIAL REFERENCIA A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PEAG.....	70
<b>IV. ÁMBITO TERRITORIAL, OBJETIVOS Y HORIZONTE TEMPORAL</b>	
1. ÁMBITO TERRITORIAL Y CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA.....	73
2. OBJETIVOS Y HORIZONTE TEMPORAL DEL PEAG .....	75
<b>V. PROGRAMA DE MEDIDAS</b>	
1. ASPECTOS GENERALES DE LAS ACTUACIONES CONTEMPLADAS EN EL PEAG.....	77
2. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS DEL PEAG EN EL PLAN HIDROLÓGICO DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA(2009-2015) Y EN SU REVISIÓN (2016-2021).....	79

### CAPÍTULO III

#### **INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL PEAG: CONSORCIO PARA LA GESTIÓN DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA**

<b>I.</b>	<b>COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PEAG: PROTOCOLO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.....</b>	<b>81</b>
<b>II.</b>	<b>EL CONSORCIO: ENTE PÚBLICO PARITARIO INTEGRADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.</b>	
	1. BREVES NOTAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSORCIOS ADMINISTRATIVOS.....	83
	2. RÉGIMEN JURÍDICO Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSORCIO.....	85
	3. ACTUACIONES DEL CONSORCIO (2008-2011): HERRAMIENTA DE GESTIÓN DEL PEAG .....	87
	4. EL CONSEJO ASESOR: ÓRGANO CONSULTIVO EN EL SENO DEL CONSORCIO (2008-2011).....	90
<b>III.</b>	<b>DURACIÓN DEL CONSORCIO: DISOLUCIÓN CON ANTERIORIDAD AL TÉRMINO FIJADO EN EL PEAG.....</b>	<b>90</b>

### CAPÍTULO IV

#### **LA REORDENACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA EN EL ÁMBITO TERRITORIAL Y DURANTE LA VIGENCIA DEL PEAG**

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>93</b>
<b>II.</b>	<b>LOS CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS AL USO PRIVATIVO DEL AGUA. FUNCIONAMIENTO EN EL PEAG.</b>	
	1. CUESTIÓN PREVIA: RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LOS CENTROS DE INTERCAMBIO EN LAS CUENCAS INTERCOMUNITARIAS.....	94
	A. LA POSIBILIDAD DE CONSTITUIR CENTROS DE INTERCAMBIO.....	94
	B. ELEMENTOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DE ESTE INSTRUMENTO.....	97
	C. ELEMENTO FORMAL: FUNCIONAMIENTO .....	99
	2. FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE INTERCAMBIO EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PEAG. ....	102

2.1. OFERTAS PÚBLICAS DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA (2008-2009).....	102
A. MARCO LEGAL Y CONVENCIONAL ESPECÍFICO.AUTORIDADES COMPETENTES.....	102
B. ESPECIAL REFERENCIA A LAS PRESCRIPCIONES TÉCNICAS DE LAS OFERTAS DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA.....	107
2.2 DESTINO DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA ADQUIRIDOS EN EL CENTRO DE INTERCAMBIO.....	110
A. PRIORIDAD AMBIENTAL RESPECTO A LA CESIÓN DE DERECHOS A LA CA PARA FINES DE SU COMPETENCIA.....	110
B. ACTUACIÓN DEL CONSORCIO Y DE LA CHG EN ESTE MARCO JURÍDICO .....	112
C. REFERENCIA A LA CONVOCATORIA PÚBLICA PENDIENTE PARA REGULARIZAR LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS DE AGRICULTORES PROFESIONALES Y EXPLOTACIONES PRIORITARIAS.....	115
<b>III. CONTRATO DE CESIÓN DE DERECHOS CON CARÁCTER TEMPORAL DEFINIDO EN EL PEAG. ....</b>	<b>116</b>
<b>IV. CESIÓN PERMANENTE DE DERECHOS DE USO DE AGUA: DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCUARTA DEL TRLA. ....</b>	<b>121</b>
<b>V. POSIBILIDADES DE CESIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA EN EL ALTO GUADIANA. ....</b>	<b>126</b>

## **CAPÍTULO V**

### **LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN RIESGO: SU REGULACIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA. ESTUDIO EN ESPECIAL DE LA NOVACIÓN CONCESIONAL.**

<b>I. INTRODUCCIÓN. BREVES NOTAS SOBRE EL DERECHO AL USO PRIVATIVO DE LAS AGUAS EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS.</b>	
1. ANTECEDENTES. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ANTERIOR REGULACIÓN DE LAS AGUAS EN EL DERECHO ESPAÑOL. ....	127
2. NECESIDAD DE TÍTULO HABILITANTE PARA EL USO PRIVATIVO DE LAS AGUAS. ....	129
A. USOS PRIVATIVOS POR DISPOSICIÓN LEGAL .....	130
B. LA ELIMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE AGUAS PÚBLICAS POR PRESCRIPCIÓN: FIGURA UTILIZADA EN LA ANTERIOR NORMATIVA PARA CONSOLIDAR POSIBLES SITUACIONES POSESORIAS. ....	132

C.	LA TEMPORALIDAD DE LOS APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PÚBLICAS: CONSIDERACIÓN EN LOS ABASTECIMIENTOS A POBLACIONES Y REGADÍOS. ....	133
<b>II.</b>	<b>EL APROVECHAMIENTO DE AGUAS MEDIANTE CONCESIÓN EN ACUÍFEROS DECLARADOS SOBREEXPLOTADOS, EN EL MOMENTO PRESENTE MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO: SU APLICACIÓN EN LA ZONA DEL ALTO GUADIANA.</b>	
1.	ASPECTOS GENERALES SOBRE LA CONCESIÓN DE AGUAS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.....	135
2.	LA POSIBILIDAD DE OTORGAR CONCESIONES DE AGUAS EN ZONAS SOBREEXPLOTADAS.....	136
3.	LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA:...	138
A.	NORMATIVA SOBRE CONCESIONES DE AGUAS EN LOS SUCESIVOS PLANES HIDROLÓGICOS DESDE LA DÉCADA DE LOS 90 HASTA LA ÚLTIMA REVISIÓN 2016-2021.....	139
B.	RESOLUCIONES QUE LIMITAN O PROHIBEN LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LOS SISTEMAS ACUÍFEROS DECLARADOS SOBREEXPLOTADOS .....	146
C.	LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO, APROBADOS EN LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA CHG EL 23 DE NOVIEMBRE DE 2017.....	152
<b>III.</b>	<b>LA TRANSFORMACIÓN DE AGUAS PRIVADAS EN PÚBLICAS MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE UNA CONCESIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA.</b>	
1.	UNAS MUY BREVES CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS PRIVADOS EN LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS: LIMITACIONES EN EL USO DEL RECURSO HÍDRICO.....	160
2.	TRANSFORMACIÓN DE LAS AGUAS PRIVADAS EN PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PEAG. ....	164
3.	TRANSFORMACIÓN DE DERECHOS PRIVADOS EN AGUAS PÚBLICAS CON CARÁCTER GENERAL Y SU CONEXIÓN CON LA NORMATIVA DEL ALTO GUADIANA. ....	166
4.	UNAS REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO DEL DERECHO PREFERENTE PARA LA OBTENCIÓN DE UNA NUEVA CONCESIÓN CONFORME EL TRLA Y LAS NORMAS PARA EL ALTO GUADIANA.....	169

<b>IV.</b>	<b>LA NOVACIÓN DE LAS CONCESIONES EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO. CONSIDERACIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA.....</b>	<b>170</b>
1.	INTRODUCCIÓN. LA CONCESIÓN DE AGUAS COMO DERECHO A TÉRMINO: NORMATIVA EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.....	171
2.	LA NOVACIÓN DE LAS CONCESIONES PARA EL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES Y REGADÍOS: NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LOS PLANES HIDROLÓGICOS. ....	174
3.	LA NOVACIÓN DE UNA CONCESIÓN DE AGUAS DEBE DIFERENCIARSE DE SU OTORGAMIENTO INICIAL, EN PARTICULAR EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO: UN CASO DE ESTUDIO EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA. ....	177

## **CAPÍTULO VI**

### **LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA**

<b>I.</b>	<b>BREVES NOTAS: DE LAS AGRUPACIONES A LAS COMUNIDADES DE REGANTES PARA LAS AGUAS PÚBLICAS EN LAS LEYES DE AGUAS DE 1866-1879.....</b>	<b>181</b>
<b>II.</b>	<b>LA TIPOLOGÍA DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE AGUAS. ....</b>	<b>183</b>
<b>III.</b>	<b>LAS COMUNIDADES DE USUARIOS DE CREACIÓN OBLIGATORIA: ESPECIAL ATENCIÓN A LAS CONSTITUIDAS EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO.....</b>	<b>185</b>
<b>IV.</b>	<b>LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA: ACUÍFERO MANCHA OCCIDENTAL Y CAMPO DE MONTIEL. ....</b>	<b>190</b>
<b>V.</b>	<b>LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN EL PEAG.</b>	
1.	ACTUACIONES DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS.....	197
2.	CONVENIOS DE RIEGOS EN EL SENO DEL CONSORCIO .....	198
<b>VI.</b>	<b>NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS DEL ALTO GUADIANA, TRAS LA DECLARACIÓN EN RIESGO DE SUS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA. RETOS Y OPORTUNIDADES.....</b>	<b>199</b>

## CAPÍTULO VII

### LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y LA CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS: SU APLICACIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA.

I.	ANTECEDENTES. LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS CONTINENTALES SE CONSOLIDA EN EL DERECHO ESPAÑOL AL INTEGRARSE EL AGUA EN LA TUTELA CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	205
II.	REFLEXIONES SOBRE EL ALCANCE DEL PROBLEMA: AGRICULTURA Y CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS. ....	209
III.	EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS POR EL USO DE FERTILIZANTES: LA DIRECTIVA DE NITRATOS Y DESIGNACIÓN DE ZONAS VULNERABLES.....	211
IV.	REFERENCIA A LAS NORMAS QUE REGULAN LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y EL DETERIORO. ....	215
V.	LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA: CARACTERIZACIÓN Y PROGRAMAS DE MEDIDAS PARA PREVENIR O LIMITAR SU CONTAMINACIÓN. ....	219
VI.	LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN MAL ESTADO QUÍMICO: SU DECLARACIÓN EN RIESGO. ....	223
VII.	LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN AGROPECUARIA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA.	
1.	EL ESTADO QUÍMICO DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN EL MARCO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE APLICACIÓN. ....	225
2.	MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO EN SU ESTADO QUÍMICO. ....	230
3.	ZONAS VULNERABLES DESIGNADAS POR LA CA DE CASTILLA LA MANCHA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA. ....	231

## CAPÍTULO VIII

### REFLEXIONES SOBRE LAS ACTUACIONES EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO DEL ALTO GUADIANA EN EL MARCO DEL PHC (2016-2021). ALGUNAS PROPUESTAS DE GESTIÓN E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS TRAS LA EXPERIENCIA DE MÁS DE TREINTA AÑOS DE DÉFICIT HÍDRICO EN ESTA ZONA.

<b>I.</b>	<b>VARIAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN CURSO DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO DEL ALTO GUADIANA.</b>	
1.	APLICACIÓN Y DESARROLLO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCUARTA DEL TRLA EN ESTOS PLANES DE APLICACIÓN.....	235
2.	LA INSTALACIÓN DE CONTADORES EN EL ALTO GUADIANA NO ES NUEVA: SU REGULACIÓN SE MANTIENE DESDE LA DÉCADA DE LOS 90. ....	237
3.	EN ESTOS PLANES DE ACTUACIÓN NADA SE DETERMINA DE FORMA EXPRESA EN RELACIÓN A LA CONVOCATORIA PÚBLICA PARA REGULARIZAR LOS POZOS ILEGALES PENDIENTES, SIN EMBARGO SE HAN DETERMINADO OTRAS FÓRMULAS QUE PODRÍAN SUSTITUIRLA. ....	240
4.	CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL CONJUNTO DE ACTUACIONES DEFINIDAS EN ESTOS PROGRAMAS A TRAVÉS DE LA JUNTA DE EXPLOTACIÓN.....	241
5.	LAS LIMITACIONES EN LOS VOLÚMENES DE AGUA DE LOS RÉGIMENES DE ESTOS PLANES SON COINCIDENTES CON LAS DOTACIONES FIJADAS EN EL ANTERIOR POE DEL ACUIFERO MANCHA OCCIDENTAL (23) Y SUS RÉGIMENES.....	242
<b>II.</b>	<b>LA EVOLUCIÓN PIEZOMÉTRICA DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DEL ALTO GUADIANA ES EL INDICADOR QUE CONFIRMA LA NECESIDAD DE LIMITAR Y CONTROLAR SUS EXTRACCIONES.....</b>	<b>243</b>
<b>III.</b>	<b>PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i> EN LA GESTIÓN DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO, TRAS LA EXPERIENCIA DEL ALTO GUADIANA. ....</b>	<b>247</b>
1.	NECESIDAD DE REFORZAR LA DECLARACIÓN EN RIESGO DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN MAL ESTADO Y SUS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN.....	248

A.	EMISIÓN DE INFORMES TÉCNICOS Y MAYOR PRECISIÓN EN EL TRÁMITE PARA ADOPTAR LA DECLARACIÓN EN RIESGO.....	248
B.	CRONOGRAMA Y CONCRECIÓN EN LOS OBJETIVOS DE LOS PLANES DE ACTUACIÓN. NECESIDAD DE REGULAR UN TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA SU APROBACIÓN.....	250
C.	NECESIDAD DE LLEVAR A CABO EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE ESTOS PLANES POR UN ÓRGANO DE CONTROL ESPECÍFICO DE CORTE TÉCNICO.....	252
D.	REQUISITO IMPRESCINDIBLE: CONCRETAR LAS FACULTADES DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO.....	254
2.	NECESIDAD DE PUNTUALIZAR LAS CONDICIONES EN LAS QUE SE PODRÁN SUPERAR LAS EXTRACCIONES SOBRE EL RECURSO DISPONIBLE EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO. ....	256
3.	SUJETOS Y VOLÚMENES DE AGUA EN LOS CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS HABILITADOS PARA LA REORDENACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA. ....	257
<b>IV.</b>	<b>INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO.</b>	
1.	UNAS NOTAS RECORDATORIAS SOBRE LA RECUPERACIÓN DE COSTES DE LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON EL AGUA EN LA DMA Y SU TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL.....	258
2.	NECESARIA INCORPORACIÓN DE LOS COSTES AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y SU REPERCUSIÓN. REFERENCIA A LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA. ....	264
3.	PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO ECONOMICO FINANCIERO PARA LA REPERCUSIÓN DE LOS COSTES AMBIENTALES EN LAS MASAS DE AGUA DECLARADAS EN RIESGO DE LAS CUENCAS INTERCOMUNITARIAS.	
A.	BREVES APUNTES SOBRE LAS CARACTERISTICAS Y TIPOLOGIA DE LOS TRIBUTOS DE CARÁCTER AMBIENTAL.....	265
B.	PROPUESTA: CANON DE GESTIÓN AMBIENTAL EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO. ....	268
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	271
	<b>ANEXOS: BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.....</b>	279



## **ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS**

Apdo.: Apartado  
Art./Arts.: Artículo/s  
ASAJA: Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores  
BOE: Boletín Oficial del Estado  
CA/CCAA: Comunidad/es Autónoma/s  
C.c.: Código Civil  
CE: Constitución Española (1978)  
CEDEX: Centro de Estudios y experimentación de Obras Públicas  
CEE: Comunidad Económica Europea  
CHG: Confederación Hidrográfica del Guadiana  
CID: Centros de Intercambio de derechos  
COAG: Coordinadora de Organizaciones de agricultores y ganaderos  
Coord.: Coordinador  
CUAS: Comunidad de Usuarios de masas de agua subterránea  
DGA: Dirección General del Agua  
DGT: Dirección General de Tributos  
DMA: Directiva Marco del Agua (2000)  
Dir.: Director  
DOCE: Diario Oficial de las Comunidades Europeas  
DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha  
DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea  
EAE: Evaluación Ambiental Estratégica  
Ed./Eds.: Editor/es  
EE.AA.: Estatutos de Autonomía  
Etc: Etcétera.  
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola  
FJ: Fundamento jurídico  
Ha/has: hectárea/hectáreas  
Hab./habs.: Habitante/s  
Hm<sup>3</sup>: Hectómetro cúbico  
ICONA: Instituto para la Conservación de la Naturaleza  
IGME: Instituto Geológico Minero de España  
IPH: Instrucción de Planificación Hidrológica (2008)  
IRYDA: Instituto para la Reforma y el Desarrollo Agrario  
ISA: Informe de Sostenibilidad Ambiental  
JCCM: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha  
Km<sup>2</sup>: Kilometro cuadrado  
LAg. de 1985: Ley de Aguas (1985)  
LBRL: Ley de Bases de Régimen Local (1985)  
LGT: Ley General Tributaria (2003)  
LJCA: Ley de Jurisdicción Contenciosa administrativa (1998)  
LMEA: Ley de Modernización de Explotaciones Agrarias (1995)  
LPAC: Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (2015)  
LPAP: Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (2003)  
LRJPAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (1992)

LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (2015)  
 LTPP: Ley de Tasas y Precios Públicos (1989)  
 MAPA: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación  
 Mm: Milímetro  
 Mm<sup>3</sup>: Milímetro cúbico  
 MMA: Ministerio de Medio Ambiente  
 MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transporte  
 MOPTMA: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente  
 N°: Número  
 OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
 OM: Orden Ministerial  
*Op. cit.*: Obra citada  
 OPH: Oficina de Planificación Hidrológica  
 P./pp.: Página/páginas  
 PAC: Política Agraria Común  
 PDRSAG: Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana  
 PEAG: Plan Especial del Alto Guadiana (Real Decreto 13/2008, de 11 de enero)  
 PHC (2009-2015): Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana (2013).  
 PHC (2016-2021): Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana (2016).  
 PHN: Plan Hidrológico Nacional (2001)  
 PNUMA: Programa de las Naciones Unidas de Medio Ambiente.  
 POE: Plan de Ordenación de Extracciones  
 RAP: Revista de Administraciones Públicas  
 RAPA: Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (1988).  
 RD: Real Decreto  
 RDL: Real Decreto-Ley  
 RDPH: Reglamento de Dominio Público Hidráulico (1986)  
 Rec.: Recurso  
 REDA: Revista Española de Derecho Administrativo  
 RGR: Reglamento General de Recaudación (2005)  
 RO: Real Orden  
 RPH: Reglamento de Planificación Hidrológica (2007)  
 RSCL: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955)  
 S./ss.: siguiente/siguientes  
 STC/SSTC: Sentencia/s del Tribunal Constitucional  
 STJCE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea  
 STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
 STS/SSTS: Sentencia/s del Tribunal Supremo  
 TC: Tribunal Constitucional  
 TCE: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea  
 TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas  
 TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea  
 TRLA: Texto Refundido de la Ley de Aguas (2001)  
 TRLSA: Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital (2010)  
 U.U.H.H.: Unidad/es Hidrogeológica/s  
*Vid.*: Véase  
 Vol.: Volumen

# INTRODUCCIÓN

## I. HACIA UN USO SOSTENIBLE DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

El agua, vital para la existencia de cualquier tipo de ser vivo, detenta un papel destacado en numerosas actividades y necesidades propias del ser humano (agricultura, industria, suministro de agua potable, sector servicios, usos recreativos, entre otros). Dentro del ciclo hidráulico<sup>1</sup>, las que están depositadas en los acuíferos<sup>2</sup> o en el subsuelo son un recurso básico como fuente de agua potable, para el mantenimiento de muchos ecosistemas acuáticos o para la planificación de regadíos agrícolas, por referir algunos de sus usos más importantes.

Por su parte las aguas subterráneas han sido, históricamente, un recurso no muy conocido y mal entendido, tanto por los organismos encargados de formular la política de aguas como por la sociedad en general. De ahí que hasta hace pocos decenios, su utilización fuese escasa y, en muchos casos, notable su deficiente administración o gestión<sup>3</sup>. A pesar de que se ha progresado en la consideración de las aguas subterráneas,

---

<sup>1</sup> En relación a las diferentes fases del ciclo hidrológico del estado natural de las aguas *vid.* LOPEZ GUETA, FORNÉS AZCOITI, RAMOS GONZALEZ y VILLARROYA GIL (2009), p. 11 y ss.

<sup>2</sup> El Art. 2. d) del TRLA incluye los acuíferos dentro del dominio público del Estado a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos. Por su parte el Art. 40. bis d) del mismo texto legal define el acuífero como una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas.

*Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), p.184, para este autor “el acuífero es la masa de tierra, o de roca siempre permeable, por la que circula el agua subterránea; no el agua misma.” Desde un punto de vista técnico acuífero es aquella formación geológica saturada de agua de la que pueden retirarse naturalmente (manantiales, caudal de base de ríos) o artificialmente (pozos, galerías) caudales de agua de interés económico en las circunstancias locales. *Vid.* CUSTODIO (1996), p. 25 y [http://aguas.igme.es/igme/publica/pdflib8/2\\_conceptos.pdf](http://aguas.igme.es/igme/publica/pdflib8/2_conceptos.pdf) Última consulta el 12 de mayo de 2018.

<sup>3</sup> En este sentido debe indicarse que los exponentes más claros de la utilización de las aguas subterráneas en la antigüedad fueron los *khanats*, grandes sistemas de galerías filtrantes inicialmente desarrollados en Asiria y Persia y posteriormente en Armenia y Egipto. No es hasta la Edad Media cuando comienza a difundirse la perforación a percusión en Europa. La técnica de la perforación a percusión occidental no alcanzó hasta finales del siglo XIX, y debido a la prospección de petróleo, profundidades superiores a 300 metros. En lo que a España respecta, pueden encontrarse pozos excavados de hasta 300 metros de profundidad en Canarias, construidos a finales del siglo XIX o principios del veinte. *Vid.* CUSTODIO Y LLAMAS, (1983) y *Vid.* LLAMAS MADURGA, HERNANDEZ-MORA y MARTINEZ CORTINA (2000).

*Vid.* SHIKLOMANOV (1997), p. 88. Según este estudio el volumen de agua subterránea extraída a escala mundial se estimó en ese momento en torno a los 600-700 km<sup>3</sup>/año, de los que aproximadamente el 70% están destinados a usos agrícolas, el 25% a usos urbanos y un 5% a usos industriales. Aunque su utilización es predominante en el regadío, su uso para satisfacer la demanda de agua potable es esencial en muchas regiones. Aproximadamente la mitad del agua de uso urbano en el mundo es de origen subterráneo.

Por su parte la información existente sobre los usos del agua en general, y de la subterránea en particular, es bastante deficiente. Lo ideal sería tener relacionado cada uso (agricultura, usos urbanos, industria y energía) con su procedencia (superficial o subterránea), pero estos datos no se tienen en muchos países y,

sigue estando de manifiesto un desconocimiento sobre la importancia real de las mismas en cuanto a sus valores medioambientales, o la garantía que ofrece este recurso hídrico para asegurar el abastecimiento urbano o mejorar la producción agraria.

Con todo se han detectado numerosas ventajas en estas aguas teniendo en cuenta su extensión y permanencia, pues otros recursos tienen un caudal menos constante. Entre los principales beneficios están el menor efecto que pueden sufrir ante periodos de sequía, el menor coste de construcción de captaciones e incluso la proximidad de las mismas a los núcleos de población<sup>4</sup>. Estos beneficios se unen con otros marcadores económicos tales como son: a) una alternativa a grandes obras hidráulicas que tienen un enorme coste económico y social; b) la posible utilización de estas aguas para regadíos, permitiendo incrementar la riqueza y el empleo<sup>5</sup>.

Además no hay que olvidar la importancia directa o indirecta que el agua subterránea juega en el funcionamiento de muchos ecosistemas acuáticos, junto con el valor que estos recursos tienen en el mantenimiento del equilibrio ecológico de una determinada zona o región. En particular cabe destacar los potenciales beneficios ecológicos que pueden resultar de la utilización conjunta de las aguas superficiales y subterráneas. Una buena gestión conjunta puede eliminar la necesidad de construir nuevas infraestructuras hidráulicas, conservando de este modo la integridad hidrológica y ecológica de ríos y arroyos.

En convivencia con estos beneficios estas aguas están expuestas a amenazas y riesgos derivados de diversos factores exógenos y endógenos, siendo su capacidad de regeneración o de reposición menor y más compleja que la que presentan las aguas superficiales. En este aspecto dichos rendimientos han de ser valorados y comparados con los posibles efectos negativos derivados de la explotación de estas aguas subterráneas.

En particular un aprovechamiento intensivo o uso indiscriminado de este recurso natural puede originar los siguientes impactos: a) Descenso de los niveles piezométricos: los descensos progresivos y continuados del nivel de agua en los pozos de bombeo pueden conducir a aun descenso de los caudales obtenidos o incluso al secado de los pozos. Además, el aumento de los costes energéticos debidos a la extracción del agua a mayor profundidad, puede hacer económicamente inviable la explotación de los pozos. A menudo se tiende a considerar como sobreexplotado un acuífero cuando se aprecia una tendencia de descenso de niveles durante una serie de años<sup>6</sup>. b) Degradación de la calidad del agua subterránea: el problema de la calidad del agua subterránea y su protección contra la contaminación son elementos claves en su gestión. Los factores que pueden producir un deterioro en la calidad del agua

---

cuando existen, su calidad suele ser dudosa. *Vid.* GLEICK (1993). En España no se realiza la primera evaluación cuantitativa de los recursos y reservas de aguas subterráneas hasta los años sesenta y ésta ni siquiera es publicada en documentos oficiales. *Vid.* LLAMAS MADURGA (1996).

<sup>4</sup> *Vid.* MOLINA GARCIA y FLORES GARCÍA (2017), p. 2 y ss.

<sup>5</sup> *Vid.* LLAMAS MADURGA, HERNANDEZ-MORA y MARTINEZ CORTINA (2000), pp.12-18. Para estos autores los beneficios derivados del uso de las aguas subterráneas son de tipo económico, social, hidrológico y ecológico.

<sup>6</sup> *Vid.* LLAMAS MADURGA (1992) y (1998 b). Este autor considera que además de los niveles piezométricos deben considerarse aspectos tan esenciales como las características hidrogeológicas y tamaño del acuífero o la secuencia climática. Con respecto a la secuencia climática, hay que tener en cuenta que en países semiáridos como España la recarga puede ser significativa sólo cada 5 o 10 años.

subterránea, no están relacionados en su mayor parte con la extracción del recurso, sino que se deben a otras causas como la aplicación de productos químicos en la agricultura, o las filtraciones de residuos de actividades urbanas, industriales y mineras. c) Problemas de subsidencia o colapso del terreno: la extracción de agua subterránea puede producir cambios en el estado tensional del terreno que ocasionalmente originen o contribuyan a crear problemas de subsidencia o colapso del terreno. El profesor LLAMAS expresa que estos problemas de subsidencia o colapso del terreno son muy escasos en España. No obstante en los alrededores de los Ojos del Guadiana se han producido fenómenos de subsidencia general y de colapsos localizados<sup>7</sup>. d) Afección a los cursos de agua conectados con el acuífero: la explotación de aguas subterráneas puede, en algunos casos modificar sustancialmente el funcionamiento hidrogeológico de un sistema. En ocasiones, descensos del nivel piezométrico hacen variar el sentido de la conexión acuífero-río. De este modo zonas en las que el río era alimentado por la descarga del acuífero, se convierten en áreas en las que es el acuífero el que recibe la recarga del río, que puede llegar a secarse completamente, excepto en periodos húmedos<sup>8</sup>. e) Impactos ecológicos en los ecosistemas acuáticos: De modo análogo a lo descrito anteriormente, estos descensos puede producir afecciones de distinto grado en áreas de importancia medioambiental. Los efectos negativos que pueden producirse son de varios tipos: reducción de caudal o secado de manantiales, disminución de la humedad del suelo, desaparición de humedales conectados al acuífero en situación natural e incluso cambios microclimáticos<sup>9</sup>.

Por estas circunstancias la evaluación de los posibles impactos y los beneficios como fuente de suministro, tanto para usos urbanos, industriales como para fines agrícolas de regadío, es fundamental para planificar un uso sostenible de las aguas subterráneas<sup>10</sup>.

El concepto de uso sostenible –o sustentable- se orienta a que el recurso no solo sea para el disfrute y satisfacción de las necesidades de la generación actual, sino también de las futuras. En concreto con respecto al agua, como sustancia necesaria a la vida sin otras alternativas, y como elemento esencial de buena parte de las actividades humanas, el uso sostenible apunta a objetivos sociales, técnicos y económicos.

Este uso sostenible va ligado a la utilización racional de los recursos de agua subterránea y ésta última a su vez a su planificación y gestión. La gestión que se derive de la previa planificación conllevará el conjunto de normativa y actuaciones dirigidas a

---

<sup>7</sup> Vid. GARCIA Y LLAMAS (1992). Estos autores consideran que “estos fenómenos han sido consecuencia de la combustión espontánea de las turberas que se formaron en esta antigua zona de descarga del acuífero de la Mancha Occidental. El origen de esta combustión está en la desecación total de las turberas y suelos orgánicos como consecuencia de los fuertes descensos del nivel piezométrico”.

<sup>8</sup> Vid. LLAMAS MADURGA, HERNANDEZ-MORA y MARTINEZ CORTINA (2000) p. 21. Se expresa en este artículo que un claro ejemplo de esta situación se da en el Alto Guadiana. Los descensos en el nivel piezométrico han desconectado muchos tramos de río que antes recibían la descarga del acuífero y que ahora son perdedores, recargando al acuífero. Esta situación provoca que tramos de los ríos Záncara, Cigüela y Guadiana, que en situación natural llevaban siempre agua, permanezcan secos ahora durante buena parte del año.

<sup>9</sup> El Alto Guadiana ofrece una clara muestra de afección medioambiental producida por un fuerte descenso de los niveles piezométricos, con la desaparición de manantiales como los que daban lugar a los Ojos del Guadiana, y de numerosos humedales con el acuífero de la Mancha Occidental. Vid. CRUCES DE ABIA, FORNES, CASADO, HERA, LLAMAS y MARTÍNEZ (1998), pp. 17-130.

<sup>10</sup> Vid. CUSTODIO y DOLZ (2016), pp. 209-242.

sostener, conservar, proteger, restaurar y regenerar dichas aguas. De tal forma que la cantidad y calidad del agua captable ha de hacerse de forma compatible con la demanda, con el medio ambiente y con la ordenación y uso del territorio<sup>11</sup>.

Ahora bien existe la posibilidad de que un sistema sufra efectos indeseables como consecuencia de acciones exteriores tales como sequías naturales, como se ha dicho más arriba extracciones intensivas de agua, o en su caso la degradación de la calidad del agua por cambios en la temperatura, salinidad o introducción de ciertos componentes, entre otros; todo ello al margen de la propia escasez del recurso hídrico que pueda existir por las características físicas de un territorio<sup>12</sup>. Por su parte el agua es un recurso natural finito y su demanda de adecuada calidad puede ser creciente. De ahí viene la constatación y la generalización de problemas derivados de la explotación de las aguas subterráneas, tales como grandes descensos de niveles, agotamiento de reservas y salinización. En este contexto aparece la sobreexplotación.

La naturaleza es un conjunto de equilibrios y de evoluciones fuera del control humano (como resultado de cambios climáticos, tectónicos y geomorfológicos) y la intervención del hombre puede perturbarlos de una u otra manera y con intensidad diferente según las circunstancias. Esa perturbación se produce para conseguir un beneficio y como respuesta se obtiene un cambio que implica unos costes. No obstante

---

<sup>11</sup> El desarrollo sostenible del recurso implica asegurar ahora y en el futuro la disponibilidad en cantidad y calidad, y en el momento y lugar apropiados, de los recursos de agua existentes mediante la adecuada operación, manejo y reposición de las obras y captaciones. En su aplicación a los acuíferos se trata de sostener una fuente segura de suministro normal y de emergencia, sobre todo para economías débiles. *Vid.* CUSTODIO GIMENA (1996), p. 23.

<sup>12</sup> En este sentido como expresa la autora M. F. PITA la sequía se puede definir como un déficit hídrico inusual, una anomalía pluviométrica negativa lo suficientemente intensa y prolongada como para generar impactos adversos en la sociedad que la padece. Frente a este concepto, la aridez alude a condiciones permanentes y habituales de escasez de agua: pues es un rasgo caracterizador de ciertos climas, y no fenómeno coyuntural y anómalo, como la sequía, la cual puede registrarse en cualquier tipo de clima, incluso en aquellos dotados de abundantes precipitaciones. También conviene precisar las diferencias existentes entre la sequía y la escasez de agua, pudiendo definirse esta última como la existencia de unos aportes inferiores a las demandas requeridas por la sociedad. Este desequilibrio entre aportes y demandas puede venir dado por la existencia de un periodo prolongado de sequía, que reduce coyunturalmente las aportaciones, pero puede deberse también, y así sucede con mucha frecuencia, a una gestión inadecuada de los recursos hídricos, consistente en el establecimiento de unas demandas de agua superiores a las que el clima está en condiciones de ofrecer incluso en sus periodos de total normalidad, de forma tal que se generan problemas de déficit hídrico sin la intervención de ninguna anomalía pluviométrica negativa importante. Sintetizando pues, la aridez podría definirse como la situación permanente de escasez de lluvias, la sequía como el déficit hídrico anómalo y coyuntural, y la escasez como la situación de desabastecimiento de agua, en ausencia de situación de sequía y en un contexto no por fuerza árido. *Vid.* PITA (2007), pp. 51-71, VARGAS MOLINA (2016), p. 113, este autor califica como “común confusión entre sequía y escasez”.

Por su parte en el documento de la Comisión Europea (2007) se distingue entre “sequía” (significa una disminución temporal de la disponibilidad de agua debida, por ejemplo, a la falta de precipitaciones) y “escasez de agua” (la demanda de agua supera los recursos hídricos explotables en condiciones sostenibles, lo que permite concluir en la permanencia de esta situación frente a la temporalidad ínsita en el concepto transcrito de sequía). *Vid.* Comisión de las Comunidades Europeas (2007). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52007DC0414> Última consulta 15 de julio de 2018

Actualmente se encuentra en trámite la Instrucción técnica para la elaboración de los Planes Especiales de Sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez, documento que ha estado expuesto a información pública y que ha servido para la elaboración de distintos Planes de Sequía (destinados a sustituir a los que se aprobaron en 2007). En el borrador de esta instrucción, en su Art. 2, aparecen tres conceptos relativos a la escasez: escasez, escasez estructural y escasez coyuntural. *Vid.* EMBID IRUJO (2018), p. 23 y ss.

sucede con frecuencia que los que alcanzan el beneficio no son aquellos que soportan el coste, y ello puede ser una causa de conflictividad que dificulta la utilización de las aguas subterráneas.

Una idea frecuente entre muchos hidrólogos y gestores del agua es que la sobreexplotación se produce cuando se extrae más de lo que entra o se recarga, y ello sin considerar aspectos de calidad. Esta podría ser una sobreexplotación en sentido estricto que es lo que ocurre en algunas zonas áridas o semiáridas.

Estas situaciones conllevan la protección de estas aguas subterráneas y consiguiente imposición de obligaciones y restricciones en su uso. Las limitaciones de derechos o de simples situaciones de hecho deberían ser soportadas, al menos en buena parte, por los propios usuarios del territorio afectado. Ahora bien cuando esas limitaciones pretendan conservar caudales de base de un río o áreas de valor ecológico, transferir capacidad de extracción de un sector económico a otro o mermar las posibilidades de acceso actual o futuro al recurso hídrico parece razonable que deberían existir compensaciones económicas desde el sector beneficiado al sector perjudicado.

Además a estas circunstancias hay que añadir que buena parte de los problemas que se asocian a la explotación de las aguas subterráneas no son de carácter técnico sino de gestión y administración, incluyendo los relativos a consideraciones económicas, de conocimiento así como de propiedad y derechos. Es cierto que unos se derivan de las circunstancias técnicas pero otros no dependen de ellas.

Por su parte el número de actores que intervienen en la utilización y gestión de estas aguas es muy elevado y con muy diversos intereses. Por ello en zonas con déficit hídrico en las que sería necesario determinar limitaciones en el uso del agua y adoptar condicionantes en sus actividades podría llevar a la complejidad y conflictividad en su gestión. Circunstancias que hacen necesaria la puesta en práctica de la participación de todos los sectores implicados.

Igualmente hay que mencionar que el propio calentamiento global, como amenaza universal, es un hecho incuestionable que provocará cambios en la distribución espacial y temporal de las precipitaciones y consecuentemente afectará de manera adversa a los recursos hídricos y, del mismo modo, el impacto perjudicial sobre las aguas subterráneas será acusado. En consecuencia se prevén escenarios donde se reduzcan los recursos hídricos, lo que ocasionará situaciones de déficit hídrico insolubles que deberán ser tenidos en cuenta por los gestores públicos, por el sector agrario en cuanto a la planificación de sus sistemas de regadío y por planificadores urbanísticos a la hora de dimensionar los futuros desarrollos urbanos o rediseñar los ya existentes<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> *Vid.* SALINAS ALCEGA (2016), p. 156 y ss. Manifiesta este autor que “ el cambio climático incide en la oferta del recurso hídrico, en su disponibilidad en cantidad y calidad adecuada para los distintos usos. La confluencia entre el incremento de la demanda del agua y la reducción de sus disponibilidad complica notablemente la ecuación en cuanto a la satisfacción de un recurso vital, lo que exige una respuesta adecuada, especialmente desde el Derecho en cuanto a la adaptación del esquema de gestión del recurso hídrico a una realidad distinta”. *Vid.* WIJNEN, M.; AUGCARD, B. ; HILLER, B.; WARD, C.; HUNTJENS, P. (2012), pp. 13-14.

Es evidente que el ordenamiento jurídico y la gestión de las Administraciones públicas deben dar respuesta al reto de reducir los impactos expuestos para garantizar las exigencias de calidad y cantidad de las aguas continentales en general y las subterráneas en particular. Para ello se dispone de numerosos instrumentos legales, tanto procedentes de la legislación general (europea y nacional) de protección de las aguas como de la normativa específica o sectorial, en función de los usos del recurso y demás condicionantes. Cuestión distinta será el grado de eficacia de tales normativas, circunstancias que se pondrán de manifiesto en el presente estudio.

## II. ESTRUCTURA DE LA OBRA

Una vez manifestadas estas líneas sobre la necesidad de gestionar el agua de forma sostenible debo centrarme en la configuración de esta investigación. Para ello se irá desgranando el significado de cada uno de los componentes del título de la presente obra y a continuación la estructura de sus capítulos.

El título de este trabajo se ha iniciado con la expresión “*Las masas de agua subterránea*”. Es conocido que la definición de “masas de agua” no existe en la DMA, pero si se clasifican y definen en función de su tipología. Por lo que nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado, entre otros, el concepto de masa de agua subterránea, (Art. 40 bis f. TRLA).

En todo caso llama la atención que en la versión original de la LAg. de 1985 en su Título III referente a la planificación hidrológica (Art. 41.2) ya se utilizaba el término “masas de agua”. De hecho dicho precepto decía “ (...) podrán ser declarados de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o de interés ecológico”. Esta misma redacción se mantiene en el actual TRLA, en el mismo Título y Art. 43, sin modificación alguna tras la transposición de la DMA. Cuestión distinta es la unidad mínima de gestión que en el marco de nuestro Derecho de aguas se ha utilizado, antes de su adaptación a la DMA, a los efectos de conseguir una racional y eficaz administración de las aguas subterráneas. En este sentido el RAPA, en su Art. 2.2, incorporó *la unidad hidrogeológica* considerada como uno o varios acuíferos agrupados a los efectos de conseguir dichos objetivos. En el momento presente esta unidad de gestión se encuentra obsoleta, de hecho dicha norma se encuentra derogada, en los términos de la disposición derogatoria única a) del RPH.

En el título de la obra utilizo la nueva terminología, sin perjuicio de que la citada unidad debe enlazarse con la anterior, en función de la normativa de aplicación. En este aspecto en los sucesivos capítulos quedarán desarrolladas las líneas evolutivas del conjunto de medidas que en unos u otros perímetros se vienen determinando hasta el momento presente.

Siguiendo con la disección del título, a la expresión “las masas de agua subterránea” le he añadido el término “*en situación crítica*”. Con ello quiero transmitir la existencia de un escenario difícil o grave en estas masas durante un largo periodo de tiempo. Por tanto en este estudio no me referiré a fenómenos hidrológicos extremos transitorios, tales como puedan ser sequías naturales o inundaciones que condicionan de forma extraordinaria y temporal el estado de aquellas; sino que estudiaré la

incidencia sobre el estado cuantitativo y cualitativo de estas masas de agua causada, preferentemente, por la propia gestión del recurso hídrico y sus usos.

En concreto se comprobará en este territorio la existencia de varios factores determinantes que han originado un déficit hídrico y problemas en la calidad de sus aguas subterráneas desde hace ya más de tres décadas, situación que se viene sosteniendo en el tiempo hasta la actualidad. En particular me refiero a los siguientes elementos: a) la climatología de la zona, de tipo semiárida, circunstancia permanente que condiciona el recurso hídrico disponible, b) la transformación de la agricultura de secano a regadío, c) la propia gestión del recurso. Además estas condiciones podrán verse agravadas en aquellos periodos coincidentes con sequías naturales.

En última instancia aludo al cuerpo de la obra con la noción “*herramientas jurídicas para su gestión*”. En este sentido este trabajo versa sobre la evolución del conjunto de instrumentos legales y administrativos, considerando el ordenamiento jurídico general y la regulación específica para la zona de estudio: la cuenca Alta del Guadiana, incluida dentro del ámbito territorial de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana, con el propósito de conseguir el buen estado de sus masas de agua y ecosistemas asociados<sup>14</sup>.

Por su parte comento a modo de recordatorio, dado que en estas herramientas de gestión intervendrán las Autoridades competentes del recurso hídrico (en nuestro supuesto el Estado según el Art. 17 del TRLA) y sus aprovechamientos, que una de las más significativas novedades introducidas por la CE fue, como es sabido, el establecimiento de las CCAA: sanción, por todos reconocida, de un esquema político de carácter plural. De ahí que todo lo relacionado con la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA haya pasado a constituir el auténtico centro medular de la muy amplia problemática surgida del planteamiento constitucional.

Este aspecto no está exento de complejidad y junto a las competencias genéricas en materia de aguas que la CE y los Estatutos sancionan, relacionados con ellas, hay que contemplar también, entre otras, las relativas a los recursos naturales, al medio ambiente, a las obras públicas, al régimen energético, a la ordenación del territorio, a la agricultura, a la pesca, a la sanidad, etc... Una realidad que de modo contundente fijó la STC 227/1988 sobre la constitucionalidad de la LAg. de 1985 (FJ 13), reiterada en otras posteriores que, con toda justeza, advierten que los recursos hidráulicos constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las CCAA. Es este presupuesto obligado, esencial para el correcto entendimiento de esta materia. Una circunstancia

---

<sup>14</sup> El Art. 3.5 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas fija el límite de la parte española de la Demarcación hidrográfica del Guadiana. En concreto la demarcación hidrográfica del Guadiana comprende el territorio de la cuenca hidrográfica del río Guadiana, así como las aguas de transición y las costeras asociadas. La demarcación es compartida con Portugal y el ámbito territorial comprende ocho provincias: Albacete, Cuenca, Ciudad Real, Toledo, Córdoba, Badajoz, Cáceres y Huelva. Las provincias de Ciudad Real y Badajoz suponen la mayor parte del territorio de la cuenca, sumando entre las dos cerca del 75% de la extensión. Por su parte el Alto Guadiana es un subsistema del Sistema parcial de explotación Oriental *Vid.* la Memoria p. 30 y el Art. 2 de la normativa del PHC (2016-2021), [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_01\\_1Rev-T1\\_Memoria\\_PHC\\_parteI\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_01_1Rev-T1_Memoria_PHC_parteI_vf.pdf). Última consulta el 18 de junio de 2018.

que, en el ejercicio de esa pluralidad de competencias, aconseja e impone establecer los mecanismos de colaboración; y ello, de forma equilibrada, de modo que se pondere debidamente el alcance de los distintos títulos competenciales<sup>15</sup>.

De hecho es de capital importancia conocer y establecer, en su caso, los mecanismos de colaboración que sean necesarios, entre quien asuma la competencia en materia de agua y la autoridad facultada para el resto de actividades materiales relacionadas con aquella.

En este sentido como bien puso de manifiesto MARTIN RETORTILLO<sup>16</sup> “no es lo mismo recurso hidráulico que su aprovechamiento”. El recurso es el agua, es el bien, es la cosa; es, también, el origen y la fuente. El aprovechamiento es el uso, todo lo cualificado que se quiera; es la utilización que del bien se hace: el molino o la central hidroeléctrica, el regadío o el abastecimiento. El agua, el recurso, es el soporte físico de una serie de actividades materiales que son los aprovechamientos.

De esta forma, teniendo en cuenta que el agua va a unida a un uso, en aquellos supuestos que la Administración competente en materia de agua sea el Estado y la actividad material de utilización de esas aguas sea competencia de otra Administración pública –ejemplo una CA- ésta deberá intervenir previamente, eso sí, en el marco de sus competencias. No se puede desligar agua del medio ambiente, ni agua de agricultura, ni agua de la industria, es decir, de aquellas materias en la que el agua va a estar presente. Por lo que, desde el inicio de cualquier actuación en la que se tenga necesidad del recurso hídrico deberán intervenir todas las Administraciones públicas implicadas; en caso contrario difícilmente podrá gestionarse el recurso hídrico ni su actividad material a la que vaya unida o viceversa.

En cuanto a la estructura de la obra se vertebra en ocho Capítulos. En el primero de los cuales se ubica territorial y físicamente la zona de estudio para después centrarme en la utilización excesiva de las aguas subterráneas para la actividad agrícola, motivado por la transformación de la agricultura de secano a regadío; situación que ocasionó el inicio de la sobreexplotación de sus acuíferos y con ello graves impactos ambientales y sociales en el territorio. Esta problemática fue originada en la década de los 80, siendo el punto de partida del presente análisis. Motivado por esta situación se analizará la primera medida agroambiental específica para la cuenca Alta del Guadiana.

Esta actuación ambiental si bien propició, inicialmente, una disminución en los volúmenes de agua extraídos tuvo un carácter puramente temporal. Así pues, culminado dicho Programa, se incrementaron de nuevo los consumos de agua para la agricultura, circunstancia que agravó aún más la situación. Por tanto era necesaria la búsqueda de nuevas fórmulas que resolvieran de forma estructural esta problemática. Estas nuevas actuaciones se estudiarán en los Capítulos II, III y IV, en particular me refiero al programa de medidas que ordenó el PHN para el Alto Guadiana, aprobándose a estos efectos el Plan Especial del Alto Guadiana por medio del Real Decreto 13/2008, de 11

---

<sup>15</sup> Vid STC 243/1993 resolviéndose el conflicto de competencias planteado, fueron anuladas unas Resoluciones de la Dirección General de Obras Hidráulicas por las que se habían otorgado distintos aprovechamientos hidroeléctricos al haberse omitido el informe que sobre pesca fluvial debió haber otorgado la Comunidad Autónoma de Asturias con carácter previo al otorgamiento de aquéllos.

<sup>16</sup> Vid. MARTÍN RETORTILLO (1997), pp. 422 y ss.

de enero. En estos capítulos se verá el conjunto de medidas para reordenar los derechos de uso de agua en su ámbito territorial, con la participación de un órgano de gestión específico integrado de forma paritaria por la Administración General del Estado y la Regional.

Por su parte es sabido que en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo (anterior declaración de acuíferos sobreexplotados) existen limitaciones en los volúmenes de agua a utilizar para los distintos usos, en especial para el regadío, así como la prohibición en determinados perímetros de nuevas concesiones. En consecuencia en el Capítulo V se analizará la evolución de la normativa en materia de concesiones de agua, así como sus posibles novaciones para la zona de estudio.

En el Capítulo siguiente se dedicará el estudio a las Comunidades de usuarios del Alto Guadiana, en particular va a conocerse su estructura orgánica y funcional, así como el papel que vienen desempeñando en este territorio.

El Capítulo VII tratará sobre la calidad de las aguas subterráneas, en especial motivado por la actividad agropecuaria y su conexión con las zonas vulnerables designadas por la Administración Autonómica.

Por último en el Capítulo VIII se realizarán una serie de consideraciones a la vista de los nuevos planes de actuación vigentes para estas masas de agua. Además se cerrará este trabajo, en base a la experiencia práctica de la cuenca Alta del Guadiana, con la incorporación de una serie de propuestas que el lector tendrá la oportunidad de valorar.



# LA TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA Y LA SOBREEXPLOTACIÓN DE SUS ACUÍFEROS EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 80: PRIMERA MEDIDA AGROAMBIENTAL PARA AVANZAR HACIA UN USO SOSTENIBLE DEL RECURSO HÍDRICO EN ESTE TERRITORIO

## I. LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA ABARCA UNA SUPERFICIE DE TERRITORIOS QUE PERTENECEN A LA REGIÓN NATURAL DE LA MANCHA: BREVES NOTAS SOBRE SUS ASPECTOS FÍSICOS

El ámbito físico de la cuenca Alta del Guadiana abarca una superficie de territorios que pertenecen a la Región Natural de la Mancha. Esta zona se encuentra ubicada en la parte del territorio de la submeseta meridional que acoge en su seno a la CA de Castilla-La Mancha, en concreto en las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo<sup>1</sup>. En cuanto al origen del topónimo es desconocido, aunque varias fuentes afirman la procedencia árabe, si bien desde distintas etimologías. Una supondría que el topónimo “Mancha” sería pronunciado en árabe como Manxa o Al-Mansha que se traduce “tierra sin agua” y otra como Manya, traducida como “alta planicie” o “lugar elevado”<sup>2</sup>. Por su parte, en base a la naturaleza geológica que condicionan los tipos de suelo, la orografía y las grandes oscilaciones pluviométricas y de temperatura hacen que se diferencien varias unidades naturales<sup>3</sup>. Con algo más de 16.000 km<sup>2</sup> de extensión (una quinta parte de la superficie castellano-manchega) alberga una población cercana a las 440.000 personas (algo más de una cuarta parte de la población regional). Esta

---

<sup>1</sup>Vid. PEINADO LORCA (1982), pp. 15-38. Manifiesta este autor que “la provincia de Ciudad Real constituye un puente entre las Comunidades de Extremadura y Castilla-La Mancha. Ambas vienen a diferenciarse por el núcleo geológico superficial que las recubre; así son suelos paleozoicos/silíceos los extremeños, mientras serían miocénicos/calizos los castellanos”.

<sup>2</sup> Vid. VELASCO LIZCANO (2005) p. 23 y PRETEL MARIN (1984) pp. 263-271

<sup>3</sup>Vid. QUIRÓS LINARES Y PLANCHUELO PORTALES, (1992) p. 243 y ss. Estos autores expresan que se pueden distinguir las siguientes comarcas: a) La Mancha Alta: abarca la planicie de Toledo y Cuenca hasta alcanzar por el sur el arco comprendido entre Alcázar de San Juan, Campo de Criptana, el Toboso, Pedro Muñoz y el norte de Socuéllamos, b) la Mancha Baja: desde estos mismos límites meridionales indicados anteriormente abarcando todos los llanos de la Provincia de Ciudad Real hasta esta misma capital y los llanos de Valdepeñas, c) La Mancha de Albacete o Mancha de Montearagón: comprende toda la llanura albacetense desde la Sierra de Montearagón hasta las inmediaciones de Socuéllamos y por el Suroeste hasta las estribaciones de la Sierra de Alcaráz y la línea de Munera. El Ballester y Robledo por el Oeste, d) El Campo de Montiel: abarca la altiplanicie situada entre los pueblos anteriormente mencionados que limitan al Oeste la Mancha de Montearagón y los límites orientales definidos por la Mancha Baja (Argamasilla de Alba, Membrilla y Valdepeñas) y Sierra Morena al Sur, e) El Campo de Calatrava: teniendo su capital en Almagro, se delimita mal con la Mancha Baja por tener ambas parte llana que se compenetran y confunden (las llanuras de Daimiel y Ciudad Real penetran las llanuras de Almagro).

población se agrupa en cerca de 140 municipios, entre los que existen cuatro entre 20.000 y 30.000 habitantes y otros siete entre los 10.000 y los 20.000 habitantes.<sup>4</sup>

En lo que se refiere al río Guadiana nace en esta CA, en el paraje denominado “Ojos del Guadiana”<sup>5</sup> del término municipal de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real). Se extiende hasta las provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Toledo y discurre hasta su desembocadura por esta Comunidad y por las limítrofes de Extremadura y Andalucía, penetrando durante una parte de su recorrido en el vecino país de Portugal<sup>6</sup>.

La cuenca Alta del río Guadiana comprende el área drenada por el Guadiana hasta el embalse de El Vicario, próximo a Ciudad Real. Sus límites naturales son la Sierra de Altomira en el Nordeste, los Llanos de Albacete en el Este, los Montes de Toledo en el Oeste y la llanura Campo de Montiel en el Sur.

En relación a la morfología de la zona corresponde a una gran llanura con suaves colinas con una altitud comprendida entre 600 m. en el Vicario y 770 m. en el límite de la cuenca del Júcar. El escaso relieve de la cuenca, la ausencia de una red de drenaje bien definida, su abundancia en formaciones acuíferas, y su complicada interrelación con los cauces superficiales, ocasionan la existencia de numerosas lagunas de diverso tamaño que constituyen la llamada “Zona Húmeda de la Mancha”. Merece especial atención dos zonas de excepcional importancia por su extensión y valor ecológico: las Lagunas de Ruidera y las Tablas de Damiel, Parques Natural y Nacional respectivamente.

El clima es de tipo mediterráneo-continental, caracterizado a grandes rasgos por una gran oscilación térmica, con temperaturas que pueden alcanzar hasta -10°C en invierno y 40° en verano. La cuenca Alta del río Guadiana se encuentra en una de las zonas más áridas de España, con una precipitación media en torno a los 400 mm/año o incluso menos en la parte meridional. Además esta precipitación se reparte de forma muy desigual, tanto interanual como estacionalmente. Si se considera su contribución específica a la escorrentía, es la más seca entre las cuencas y subcuencas españolas de un tamaño comparable con una escorrentía total media inferior a los 30 mm/año. Las precipitaciones más importantes suelen tener lugar en primavera y en otoño, y es

---

<sup>4</sup> Atendiendo a la densidad de población y, a las pautas de población, la cuenca Alta del Guadiana puede considerarse zona rural, de acuerdo con el criterio de ruralidad utilizado por la OCDE (1994). Además la población vive en municipios con densidad inferior a los 150 hab/km<sup>2</sup>, y no existen grandes aglomeraciones urbanas.

<sup>5</sup> En relación a su nacimiento *Vid.* VELASCO LIZCANO *op.cit.* p. 25. Comenta el autor en su tesis doctoral (versa sobre el desarrollo de la cuenca Alta del Guadiana 1898-1998) que no ha existido unanimidad científica a la hora de fijar el nacimiento del río Guadiana. Durante siglos y hasta prácticamente mediados del siglo XX pareció existir un convencimiento generalizado que determinaba el nacimiento del río Guadiana en las Lagunas de Ruidera (Ruidera, Ciudad Real) interpretando su infiltración en el subsuelo en las inmediaciones de Argamasilla de Alba (Ciudad Real) como la circulación en tramo sumergido del mismo río que afloraba en el paraje de los “Ojos del Guadiana”. En la actualidad el posicionamiento científico, enriquecido por los numerosos avances y perspectivas de investigación, parece decantarse por fijar el nacimiento del río Guadiana en el paraje denominado “Ojos del Guadiana” en el término municipal de Villarrubia de los Ojos (Ciudad Real). Dicho municipio se encuentra en la Mancha Baja, unidad natural que define QUIROS LINARES Y PLANCHUELO PORTALES *op. cit.* p. 244.

<sup>6</sup> La cuenca hidrográfica internacional hispano-portuguesa cuenta con una superficie total de 67.133 km<sup>2</sup>, de los cuales 55.513 km<sup>2</sup> se sitúan en España y 11.620 km<sup>2</sup> en Portugal. <http://www.cadcalbufera.eu/es/cuencas-hidrograficas/cuenca-guadiana>. Última consulta el 8 de septiembre de 2018.

bastante frecuente que tengan un carácter tormentoso, con fuertes aguaceros de escasa duración localizados geográficamente en una zona relativamente reducida<sup>7</sup>.

Los ríos de esta zona tienen una gran interrelación con los acuíferos. Los tres principales ríos que aportan caudales al Guadiana en su cuenca Alta son el Cigüela, el Záncara y el propio Guadiana.

Por último debe conocerse que gran parte de las unidades geológicas que subyacen la cuenca Alta del Guadiana constituyen importantes unidades acuíferas. Éstas están agrupadas en sistemas, con la siguiente denominación: el sistema acuífero de la Mancha Occidental (nº 23) en el centro; b) sistema acuífero del Campo de Montiel (nº 24) al sur; c) sistema acuífero de Altomira (nº 19) al nordeste; y el sistema acuífero de Lillo-Quintanar y Consuegra Villacañas (nº 20) al nordeste. Todos ellos mantienen una divisoria de aguas subterráneas con el sistema acuífero de la Mancha Oriental o de Albacete (nº 18)<sup>8</sup>.

## **II. TRANSFORMACIÓN DE LA AGRICULTURA DE SECANO A REGADÍO EN LA REGIÓN NATURAL DE LA MANCHA: UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS**

### **1. REFERENCIAS HISTÓRICAS: EVOLUCIÓN DEL REGADÍO TRADICIONAL EN LA ZONA DE LA MANCHA**

Es necesario, aun siendo de forma sucinta, conocer el tipo de agricultura existente en los límites cronológicos comprendidos entre el siglo XVI hasta, aproximadamente, mediados del siglo XX. Todo ello con el fin de valorar el cambio en los cultivos y riegos en la zona de estudio<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Vid. MARTÍNEZ CORTINA (2002), pp. 8 a 10. Este autor indica que las desviaciones anuales sobre la precipitación media son muy importantes. Hay años con una precipitación media inferior a los 250 mm, mientras que en el extremo opuesto hay años con precipitación superior a los 600 mm. Además, es de interés las series históricas elaboradas por este mismo autor, en la etapa de estudio del presente capítulo pueden apreciarse dos periodos secos de 1941/42 a 1957/58 y de 1979/ a 1994/95, con una serie húmeda intermedia de 1958/59 a 1978/79 (p. 10 Tabla. 3 clasificación estadística de años secos, medios y húmedos en la cuenca alta del Guadiana).

Vid. MEJÍAS MORENO, LÓPEZ GUTIÉRREZ y MARTÍNEZ CORTINA (2012), p. 95. En este estudio más reciente se dice que la precipitación media anual de la serie histórica en esta zona presenta valores entre 350,1 mm y 514,4 mm. Los correspondientes al año hidrológico 2009-2010 son notablemente superiores, con valores que oscilan generalmente entre el 150% y el 170% de la precipitación media, a la que llega a doblar en algunos casos. A esta etapa húmeda me referiré más adelante.

<sup>8</sup> El sistema de acuíferos quedó definido en el Programa Nacional de Investigación de Minas en cada una de las cuencas hidrográficas, los acuíferos de la cuenca hidrográfica del Guadiana se detallan en su p. 96, epígrafe 6.3.4.2.4.

<sup>9</sup> Vid. RUÍZ PULPÓN (2007), p. 211. Se expresa en este estudio que con anterioridad al siglo XVI, el uso del agua en la agricultura se basaba en meros indicios e hipótesis ante la falta de fuentes. Se trataba de un regadío tradicional, de tecnología muy limitada y basado en el protagonismo de los productos hortofrutícolas y textiles. En concreto se dice "(...) han perdurado algunas cifras que han constatado la escasa superficie de regadío de nuestro territorio. Los datos provienen del cuestionario del Catastro de la Ensenada, de la respuesta número diez, en la que se preguntaba el número de medidas de tierras del término. Los resultados muestran que el número de cuerdas o fanegas dedicadas al regadío no representaban ni el 2% del total de la superficie cultivable municipal en Argamasilla de Alba, Almagro, Alcázar de San Juan o Ciudad Real (...). Las descripciones del diccionario Geográfico Estadístico de Madoz, el cuestionario de Tomás López y los relatos de los viajeros románticos del siglo XIX que

Así pues, en el siglo XVI fueron mínimas las superficies de regadío. Además existía una infrutilización de los recursos hidráulicos y la insuficiencia de las técnicas de riego y de las obras hidráulicas. Condiciones que se constataban con la aridez del paisaje agrario. Por su parte, las primeras noticias sobre la preeminencia del riego de productos hortícolas, acompañado de cereales, textiles, legumbres y árboles frutales se encontraron en las Relaciones Topográficas de Felipe II, en las que Daimiel y Argamasilla de Alba (Ciudad Real) fueron los municipios que más diversificación productiva reunían en esta etapa de riego tradicional<sup>10</sup>.

En el siglo XVII la huerta alcanzó una considerable trascendencia en los municipios insertos en las comarcas de Campo de Calatrava, como Almagro y Granatula de Calatrava, a las que se unió Manzanares en las fincas colindantes con el río Azúer, que eran regadas por noria o a pie<sup>11</sup>.

Siguiendo el orden cronológico, en el siglo XVIII existieron tres claras tipologías de riego en la comarca de Daimiel que podrían extrapolarse al conjunto de la cuenca: la primera, el riego mediante las norias movidas por mulos para cultivos hortícolas y cereales; la segunda, era aquella que se desarrollaba tanto en parcelas rodeadas de tapial dentro de la población, con árboles frutales y pozo con o sin noria, como aquella en que el regadío se propagaba en espacios específicos como las riberas o las vegas cercanas a los pueblos; y la tercera tipología era el riego por inundación, que, en ocasiones, aprovechaba el mismo cauce del río para la siembra. En el siglo XIX las referencias a los cultivos empleados seguían teniendo la misma pauta<sup>12</sup>.

Respecto a las técnicas de riego y las infraestructuras hidráulicas tuvieron escasa importancia durante este periodo. Solamente merece destacar el canal del Gran Prior, primer intento de canalización de una pequeña parte del Guadiana<sup>13</sup>. En la Mancha los

---

atravesaron la Mancha, no dejan lugar a dudas sobre el carácter seco y monótono de sus paisajes (Campos Plaza y Herrero, 1994. Pillet, 2001:50)".

<sup>10</sup> Vid. RUÍZ PULPÓN *op. cit.* p. 212 y ss. Sobre estos aspectos se destacan las fuentes históricas sobre las estructuras agrarias manchegas durante los siglos XVI y XVII de LOPEZ-SALAZAR (1986), los estudios del paisaje agrario de Castilla La Nueva durante el siglo XVI de los geógrafos LOPEZ GOMEZ (1989), ARROYO LLERA (1998), las aportaciones del primer Congreso de Historia de Castilla-La Mancha (1988). Estudios del Catastro de la Ensenada para diferentes territorios regionales en el siglo XVIII, de autores como RODRIGUEZ ESPINOSA (1986). Para los siglos XIX y XX se destaca los estudios sobre infraestructuras hidráulicas en el siglo XIX, sobre los regadíos de Castilla-La Mancha de PILLET CAPDEPÓN (1989), o los trabajos sobre los poblados de colonización de regadío en el siglo XX de ALMARCHA (1997). Estos trabajos han utilizado documentos históricos importantes, entre los que se distinguen Las Relaciones Topográficas de Felipe II (1575), las Respuestas Generales del Catastro del Marqués de la Ensenada de 1752 o el Diccionario de Madoz (1845-1850).

<sup>11</sup> Las huertas de Almagro eran relativamente grandes si se comparaban con otras poblaciones, constituyéndose como tierras de interés por su diversidad de producciones, elevados rendimientos y demanda. Vid. LOPEZ SALAZAR (1986), p. 578 y ss.

<sup>12</sup> En el caso de Daimiel las tierras de regadío eran de noria y se dedicaban para el riego de hortalizas dentro de la población, además de tener unas considerables superficies de cebada regada. Vid. ARROYO LLERA (1993 a) y (1998), pp. 101-108.

<sup>13</sup> Este canal asentó sus orígenes en el siglo XIV y apareció, poco después, en las Relaciones Topográficas de Felipe II cuando hizo referencia a Argamasilla de Alba. En este documento se decía “ (...) y pasa por esta dicha villa el dicho caz y va adelante tres leguas encazado”. “El caz” se encargaba de encauzar las aguas del Guadiana desde el estrecho de Peñarroya hasta desembocar en las vegas de la confluencias de los ríos Záncara y el Cigüela, constituyéndose como la primera gran obra de infraestructura hidráulica del Guadiana, que, siglos después, retornaría Juan de Villanueva. Este conducto fue un pequeño canal de riego que solo pudo ser construido hasta Alameda de Cervera (en la

esfuerzos por canalizar las aguas eran realmente insuficientes, ya que el escaso regadío procedía fundamentalmente de norias, a pesar de que se llevaran a cabo los primeros intentos de intervención sobre varios ríos manchegos para aumentar su capacidad hidráulica<sup>14</sup>. Además se manifestaba la falta de voluntad de los propios agricultores en el aprovechamiento de los recursos. De hecho los agricultores de la zona estaban orientados hacia explotaciones de secano en vez de regadío<sup>15</sup>.

A principios del siglo XX las obras hidráulicas recibieron un impulso a nivel estatal por la promulgación del Plan General de Canales de Riego y Pantanos de 1902<sup>16</sup>. Con dicho Plan se llevó a cabo la construcción de un elevado número de embalses y canales para la creación de nuevos regadíos nacionales. En la cuenca del Guadiana la infraestructura hidráulica se basó en la proyección de varios pantanos como el de Vallehermoso o el de Peñarroya, al considerarlo la Junta de Iniciativas de Obras Hidráulicas de Ciudad Real como de interés social. Su construcción, en principio, se pensó que proporcionaría riegos a municipios importantes como la Solana y Manzanares, además eliminaría posibles focos de paludismo<sup>17</sup>.

Sin embargo en la zona más oriental de la cuenca se apostó por el desagüe de terrenos pantanosos. Por otro lado, en gran parte de la Mancha el aprovechamiento hidráulico se basaba en la explotación de pozos muy superficiales mediante el empleo

---

actualidad pedanía de Alcázar de San Juan). Entre las posibles explicaciones de su suspensión se baraja la posibilidad de que el carácter cenagoso del territorio que iba desde Alameda de Cervera hasta Villarta de San Juan fuera un factor infranqueable, aunque también existieron otro tipo de actuaciones que ligaron el fracaso a la conclusión de las obras de construcción de la fábrica de pólvora coetánea al proyecto. *Vid.* DIAZ PINTADO (1997), pp. 24 y 50.

<sup>14</sup>*Vid.* PILLET CAPDEPÓN (2001), p. 5.

<sup>15</sup> El documento que mejor denuncia la insuficiente utilización de los recursos en el siglo XIX lo aporta el Diccionario de Pascual Madoz (1845-1850), al referirse a la llanura manchega, comenta el acusado contraste entre la aridez del territorio y la abundancia de agua que ostentaba su subsuelo : “La provincia de Ciudad Real es árida, pero ninguna tiene un suelo tan abundante de aguas, en las llanuras que parecen más estériles, en donde no se ve jamás ni un arroyuelo o mata de verdura, allí mismo está el agua tan a la superficie, que bastan muy pocas horas de excavación para abrir inagotables norias que darían beneficio a los sedientos campos. ¿Por qué no se aprovecha esta facilidad de obtener aguas? Lo ignoramos; en algunas comarcas existen norias para regar las cebadas, el salicor y el panizo (...) que hemos visto cuan enorme han sido las ventajas de estas plantas con semejante beneficio (...) hemos visto también (...) otras tierras que llevaban trigo o centeno enteramente marchitos: no sabemos que dificultad puede haber en que ya no se abran canales... no se abren norias que cada uno pueda escavar en sus tierras propias...” (Diccionario de Madoz, edición 1987, 330). Por su parte, como expresa el autor RUIZ PULPÓN “la falta de arranque o de finalización de muchos proyectos de canalización hidráulica y la insuficiencia de la planificación para establecer una extensión de regadío consolidada, fueron los paradigmas que caracterizaron el siglo XIX”. *Vid.* RUIZ PULPÓN, *op.cit.*, p. 215.

<sup>16</sup> El Plan Básico de 1902 apareció como la respuesta liberal a la grave crisis agraria que atenazaba el país. Carente de información a la hora de adoptar decisiones sobre las áreas más aptas para su transformación en regadío, se optó, erróneamente, por un planteamiento uniformador, al considerar igualmente beneficioso el riego por doquier y utilizar como criterio decisivo el coste de conversión por hectárea. Ello ocasionó automáticamente la preponderancia de riegos interiores, en detrimento de los mediterráneos, a pesar de ser aquellos poco flexibles y rentables por sus largos y rigurosos inviernos. De hecho dicho Plan resultó poco satisfactorio. En este sentido manifestó LORENZO PARDO “(...) el país esperaba un plan de política hidráulica, y lo que resultó fue un catálogo de canales y pantanos, casi todos ellos aislados, sin relación alguna, aun dentro de la propia cuenca, algunos francamente incompatibles entre sí (...)”. *Vid.* LORENZO PARDO (1933) y GIL OLCINA (2002), p. 11. <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n27/aagil.html> Última consulta el 15 de enero de 2018.

<sup>17</sup> *Vid.* CUADRA GARCIA, (1991), p. 592.

de norias, que constituyeron un número cercano a las 19.000 en la década de los años treinta<sup>18</sup>.

En cuanto a la agricultura manchega durante los años 30 tenía un carácter de subsistencia donde los cereales de invierno y las leguminosas grano, cultivos que se adaptaban bien a las condiciones climáticas de la zona, aprovechaban las lluvias equinocciales. Además junto a los cereales de invierno una gran porción de superficie agraria se encontraba dedicada al cultivo del viñedo, una planta capaz de utilizar el agua almacenada en el subsuelo en las épocas lluviosas, superando de este modo las extremas temperaturas veraniegas y el déficit hídrico producido por el calor<sup>19</sup>.

Debe conocerse que tras la guerra civil española, el nuevo Régimen intentaba conseguir un aumento en la producción a través del progreso en la forma de explotación y en la aplicación de fórmulas de colonización que no implicara una expropiación de la tierra. Para ello se creó, en 1939, el Instituto Nacional de Colonización que sería el encargado de llevar a cabo los proyectos de regadío e instalación de colonos sobre ellas. Este planteamiento inspiró la Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939 para colonización de grandes zonas. Así, en su Preámbulo, señalaba, como aspiración inicial, la colonización y puesta en riego de las extensas zonas del territorio nacional susceptibles de estas transformaciones, merced a las grandes obras realizadas por el Estado<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Vid. LADRÓN DE GUEVARA (1988) y JESSEN (1946), p. 489.

<sup>19</sup>En la Mancha ciudarrealena entre 1900 y 1936 la superficie de viñedo se extendió hasta llegar a quintuplicarse en algunas zonas, como sucedió en el partido judicial de Alcázar de San Juan. En este partido y en el aldeaño de Manzanares se instaló una política de monocultivo agrario que motivó que grandes extensiones de terreno cambiaran el cultivo cereal por el viñedo, complementando todo ello con la roturación de importantes cantidades de montes. Así, cuando en 1932 el Instituto de Reforma Agraria dividió la provincia de Ciudad Real en zonas agrícolas, los partidos judiciales de Alcázar de San Juan y Manzanares fueron calificados como zonas de cereales y viña. Vid. GALLEGOS PALOMARES (2001) p. 120 y OTERO OCHAÍTA (1993).

El Instituto de Reforma Agraria (IRA) fue el órgano encargado de transformar la Constitución rural española, nacido en 1932, durante la Segunda República Española, fundamental para llevar a cabo la Ley de Reforma Agraria de España. Durante el gobierno de Manuel Azaña, (bienio progresista o republicano-socialista) fue la medida izquierdista más trascendental, ya que España vivía una agricultura estancada en la tradición latifundista. Buscaba promover la explotación colectiva del terreno, y hacer del estado los latifundios. Sin embargo el Instituto funcionó muy lentamente, y fue ineficaz por su bajo presupuesto. Se creó, paralelamente al IRA, el Banco Nacional Agrario que fue mal visto por la banca privada. Junto a esto, se formaron coaliciones enemigas para el Instituto, como la Asociación de Propietarios de fincas rústicas, que se oponían a dichas reformas, e imposibilitaba el programa izquierdista rural, siendo bloqueado en 1935, durante el bienio radical-cedista (Confederación Española de Derechas Autónomas CEDA) con la llegada de la derecha al gobierno republicano, mediante la Ley de Contrarreforma Agraria. Tras la guerra, la dictadura anuló totalmente el programa del IRA. Sin embargo la Ley de Reforma Agraria de la Segunda República Española supuso un importante antecedente a la liberación de los latifundios.

En relación al modelo de agricultura vid. VELASCO LIZCANO *op.cit.* p. 250 y ss. En este sentido manifiesta este autor “ (...) este modelo de agricultura extensiva en secano se utilizaba, desde el final de la guerra civil, en base a unos conocimientos prácticos cuyo único fin consistía en lograr una producción que permitiera subsistir. Junto a este agricultura se desarrollaba una horticultura familiar (siempre en los terrenos más protegidos y fértiles: vegas, parcelas próximas dotadas con pozo noria, márgenes de arroyo y ríos) donde con mucho trabajo se cultivaban patatas, lechugas, tomates, cebollas etc. destinadas fundamentalmente al autoconsumo. Las aves y animales de corral solían complementar el modelo económico fundamental (...)”

<sup>20</sup> Desde 1900 hasta 1936, fruto inequívoco de las ideas sembradas por Joaquín Costa y los regeneracionistas, se sucedieron años de muy intenso desarrollo de obras hidráulicas. Éstas se

En todo caso la colonización se venía realizando de forma muy lenta lo que hizo necesario modificar dicho precepto a través de la Ley de 21 de abril de 1949<sup>21</sup> que regularía en el futuro las colonizaciones de alto interés nacional a realizar en las zonas regables. Esta Ley reconocía el derecho de los propietarios, pero condicionaba su dominio al cumplimiento de fines sociales de rango superior. En las disposiciones emanadas de esta Ley se establecía que las colonizaciones de alto interés nacional de zonas regables, y la aprobación del Plan General correspondiente, suponía la declaración de utilidad pública, e implicaba la necesidad de enajenar los bienes que fuesen necesarios por el Instituto Nacional de Colonización.

Durante la década de los 40 no se consiguió poner en marcha ningún proyecto de transformación integral, y en la región de la Mancha no se produjo ningún asiento colonial<sup>22</sup>. Sin embargo fue a partir de los años 50, mediante el Decreto de 27 de abril de 1951, cuando se declaró de Alto Interés Nacional la Colonización denominada “La Mancha” sita en la provincia de Ciudad Real<sup>23</sup>. En este aspecto, hay que resaltar su Preámbulo, afirmando que “(...) estudios geológicos realizados en distintas ocasiones y, especialmente, recientes informes emitidos por el Instituto Geológico y Minero de España, coinciden en la afirmación de que existe en la zona de la Mancha (...) un embalse subterráneo de aguas de muy apreciable capacidad (...)”

El Instituto Nacional de Colonización informó que había realizado un estudio sobre las posibilidades de llevar a cabo la perforación de una red de pozos que permitiera la puesta en riego de una importante superficie de la provincia de Ciudad Real, cuya transformación habría de traducirse en un aumento de riqueza. De hecho, dicho Decreto declaró de Alto Interés Nacional la Colonización de la zona denominada la Mancha, de 49.500 has. de extensión, enclavadas dentro de los términos de Alcázar de San Juan, Argamasilla de Alba, Herencia, Manzanares y Villarta de San Juan. Se declaró, igualmente, de urgente ejecución las obras e instalaciones que dicho Instituto realizará para la captación, elevación y conducción de las aguas subterráneas de la zona delimitada.

Posteriormente el Decreto de 9 de enero de 1953<sup>24</sup> determinó que alumbrados caudales en un primer sector de la zona inmediata a la carretera de Andalucía, equidistante de las poblaciones de Villarta de San Juan y Manzanares, encomendaba a este Instituto Nacional la puesta en riego y colonización de este primer sector, y aún más, con objeto de acelerar la explotación en regadío con el menor costo posible para el Estado, se consideró conveniente autorizar a los posibles propietarios de la zona para que pudieran realizar obras de captación de aguas y de puesta en riego de terrenos, hasta que dichas obras, de acuerdo con el Plan de Actuación por Sectores, fueran acometidas por dicho ente.

---

concretarían entre otras en la ejecución de saltos de agua y represas por las compañías hidroeléctricas y de embalses y canales de riego realizados por el Estado. *Vid.* DIAZ-MARTA PINILLA M. (1999), p. 71.

<sup>21</sup> BOE nº 112, de 22 abril (Gazeta). Posteriormente se modificó por la Ley 15/1962, de 14 de abril (BOE nº 91, de 16 de abril, Gazeta).

<sup>22</sup> *Vid.* BARCIELA LOPEZ (1986), p. 408.

<sup>23</sup> BOE nº 124, de 4 de mayo, Gazeta.

<sup>24</sup> BOE nº 33, de 2 de febrero, Gazeta.

Posteriormente, por Decreto de 26 de julio de 1956 se delimitó la Zona Regable del Pantano de Peñarroya y se declaró de Alto Interés Nacional la colonización de la misma; y por Decreto de 27 de septiembre de 1962, se aprobó el Plan General de Colonización de la Zona Regable de Peñarroya, que afectaba a una superficie de 10.247 has en los términos municipales de Argamasilla de Alba, Campo de Criptana y Tomelloso.<sup>25</sup>

Más adelante, en septiembre de 1972 se declaró por Resolución del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), la puesta en riego de los sectores I a X (6.986 has) que añadidas a los sectores XI y XII (1.250 has) de los antiguos regadíos del Gran Prior, totalizaron las 8.236 has. que al final fueron objeto de transformación entre Manzanares y Alcázar de San Juan (Zona regable de la Mancha)<sup>26</sup>.

Por último fue en este periodo cuando los regadíos que históricamente se habían desarrollado hasta el límite que permitían los recursos naturales, se ampliaron mediante los nuevos caudales disponibles por regulación artificial<sup>27</sup>. Es más estas primeras actuaciones asentaron los cimientos de una nueva etapa, al difundirse el regadío como elemento de modernización y de intensificación agraria en el medio rural<sup>28</sup>.

## 2. LA ETAPA DEL REGADÍO MODERNO ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985

Primeramente debo enunciar, como precedente fundamental a la etapa moderna del regadío, la Ley de desecación de zonas húmedas. Así pues, a mediados de la década de los cincuenta del siglo XX, teniendo como referente la Ley Cambó de 1918, se dictó la Ley de 17 de julio de 1956<sup>29</sup> sobre colonización y saneamiento de las tierras pantanosas que se extendían inmediatas a los márgenes del río Guadiana, Cigüela, Záncara y afluentes, conllevando el inicio de las obras de desecación de terrenos pantanosos. Se desecaron más de 15.000 has en toda la Mancha Húmeda para la puesta en cultivo, y se construyeron varios canales para conducir las aguas que hasta entonces circulaban dispersas por la cuenca del Guadiana y sus afluentes. La situación originó graves consecuencias en varios espacios naturales, lo que determinó que la Administración creara una Comisión Interministerial que culminaría con la declaración del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel en el año 1973.<sup>30</sup>

Fue a partir del año 1973 cuando se produjo un cambio en los regadíos de la región de la Mancha. En este sentido, si bien en épocas anteriores el proceso de planificación de las nuevas zonas regables se coordinaba a través del Estado, en la

---

<sup>25</sup> Vid. VELASCO LIZCANO *op.cit.*, pp. 231-235.

<sup>26</sup> El IRYDA fue creado mediante la Ley 35/1971, de 21 de julio (BOE nº 75, de 23 de julio) como Organismo autónomo de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Agricultura, siendo su antecesor el citado Instituto Nacional de Colonización.

<sup>27</sup> Vid. DIAZ MARTA PINILLA (1997).

<sup>28</sup> Vid. ARROYO LLERA (1988), p. 144.

<sup>29</sup> BOE nº 200, de 18 de julio, *Gazeta*.

<sup>30</sup> Vid. RUIZ PULPON (2007), p. 218 y DELGADO PIQUERAS (1992), p. 281 y ss. Este último autor manifiesta que la declaración de Parque Nacional se produjo tras la reacción de la opinión pública en contra de los trabajos de desecación iniciados en la Mancha por el IRYDA.

década de los setenta apareció la iniciativa privada como principal impulsor de la expansión de regadío, basándose únicamente en intereses económicos<sup>31</sup>.

Las escasas infraestructuras para la utilización de aguas superficiales en esta región, animó a optar por la explotación de las aguas subterráneas (en particular en el sistema acuífero Mancha Occidental -23-), y con ello intentar conseguir el agua que en ese momento le faltaba a la agricultura de la zona. Para ello resultaron decisivos una serie de factores técnicos, como las mejoras en las técnicas de perforación, la utilización de la bomba de turbina y el desarrollo tecnológico de los sistemas de riego<sup>32</sup>. A ello se unió la alta rentabilidad de los cultivos consumidores de gran cantidad de agua, como el maíz o la remolacha azucarera, y el efecto *contagio*<sup>33</sup> al ver los importantes beneficios con esta transformación.

En la misma fecha, se dio a conocer el Proyecto de Estudio Hidrogeológico de la cuenca alta y media del Guadiana, realizado bajo la dirección del IGME y el IRYDA<sup>34</sup>. Dicho estudio tenía como objetivo primordial el inventariar los recursos de aguas subterráneas, estudiando para ello su alimentación y descarga y la capacidad de los embalses subterráneos<sup>35</sup>. Este Proyecto si bien fue concluido en diciembre de 1975, sus datos no fueron publicados hasta el año 1980, lo que permitió incorporar datos de evolución posteriores. A la altura de finales del año 1977 los recursos evaluados en el acuífero Mancha Occidental -23-, resultado de la investigación realizada por el IGME en la cuenca media y alta del Guadiana, preveían que sólo se podría aumentar la superficie de regadío, de forma sostenible, en unas 20.000 has más. Sin embargo, en 1980, cuando el Proyecto fue publicado, ya se reconocía expresamente en éste que la iniciativa privada había superado esa cifra, lo que significaba, hidrológicamente, que el sistema Acuífero Mancha Occidental (23) había entrado en un proceso de sobreexplotación<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Vid. la tabla confeccionada por la CHG del año 1995 en la que se constata que en 1974 el consumo de agua para riego era de 152 hm<sup>3</sup> ascendiendo anualmente hasta llegar al punto más alto en el año 1988 con 568 hm<sup>3</sup> en VELASCO LIZCANO *op.cit.* p. 252.

<sup>32</sup> Vid. LLAMAS MADURGA Y CUSTODIO GIMENA (1999), pp. 35-37.

<sup>33</sup> Vid. MARTINEZ CORTINA (2002), p. 42.

<sup>34</sup> Este Proyecto se desarrolló dentro del Programa Nacional de Investigación de Aguas Subterráneas (PAIS) incluido en el Programa Nacional de Investigaciones Mineras, según disponía el II Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por la Ley 1/1969, de 11 de febrero (BOE nº 37, de 12 de febrero).

<sup>35</sup> En el Diario Lanza de Ciudad Real de 14 de enero de 1973, nº 9209, pp. 4-5 El Director General de Minas expresó "(...) No podemos permanecer más tiempo en actitud contemplativa viendo como el Guadiana se descarga diariamente en el Océano... Esas 300.000 hectáreas de llanura manchega tienen que evolucionar rápidamente hacia un regadío de moderna concepción que constituya la infraestructura decisiva de la expansión y modernización".

<sup>36</sup> Del Resumen y Conclusiones del Proyecto interesa destacar: "En el sistema número 23 (...) las reservas de agua son del orden de 12.500 hm<sup>3</sup> y sus recursos renovables superiores a 300 hm<sup>3</sup>/año. De ellos, se consumían, en el año 1974, 176 hm<sup>3</sup>/año con fines de abastecimiento y para el riego de 33.500 hectáreas; siendo la superficie regada en 1977 de más de 50.000 hectáreas sólo en la provincia de Ciudad Real, con un consumo de 250 hm<sup>3</sup>/año (...). La explotación de los recursos de este acuífero producirá una afección de la salida natural de los Ojos del Guadiana y en las Tablas de Daimiel. Para poder llevar a cabo de forma racional la explotación de los recursos subterráneos... se estima totalmente necesario que se dicte una normativa legal que posibilite las acciones a emprender. En consecuencia, teniendo en cuenta la estrecha relación hidrológica existente entre los sistemas acuíferos del Campo de Montiel (sistema número 24) y el de la Llanura Manchega (sistema número 23) una explotación racional de los recursos del primero debe realizarse a través del segundo".

En este periodo, coincidente con el nacimiento de la CA de Castilla-La Mancha, el Gobierno Regional implementó los cultivos intensivos (maíz, alfalfa y remolacha) ya que estos superaban en rentabilidad a los cultivos tradicionales, con el consiguiente desarrollo de esta región<sup>37</sup>.

La mayor actividad del regadío en la cuenca Alta del Guadiana se llevó en el sistema acuífero Mancha Occidental -23-. Es ilustrativo que si bien en 1974 se estimaba una superficie regada cercana a las 30.000 has, con un volumen utilizado de unos 160 hm<sup>3</sup>/año, en poco más de diez años, en concreto en 1985, se sobrepasaron las 100.000 has regadas y los 475 hm<sup>3</sup>/año extraídos. En el acuífero 24 la expansión de los regadíos fue más tardía y de menor relevancia, si se compara con el regadío del acuífero Mancha Occidental -23-. La superficie regada era muy pequeña a principios de los años 70 (unas 600 ha. en 1974). El desarrollo del regadío en el acuífero Campo de Montiel -24- se produjo principalmente a mediados de los años 80, alcanzando en 1987 una cifra ligeramente superior a las 5.000 ha, con una extracción correspondiente de 34 Mm<sup>3</sup>/año. Además, la expansión del regadío dio lugar a la roturación de tierras forestales para su transformación en tierras cultivables de regadío<sup>38</sup>.

Por su parte, con motivo de la nueva realidad autonómica, el IGME actualizó en 1985 la hidrogeología de Castilla-La Mancha<sup>39</sup>. A la vista de su importancia transcribo el siguiente párrafo de su resumen y conclusiones:

“En Ciudad Real, Albacete y Cuenca, el sistema acuífero nº 23 presenta una explotación de aguas subterráneas del mismo orden que los recursos. Esta situación incide muy negativamente en la problemática del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, así como en las zonas del borde del sistema. En el primero se ha producido la desecación de zonas húmedas de gran interés ecológico, y en las zonas de borde ha disminuido el caudal que inicialmente proporcionaban las captaciones, llegando algunas a secarse. Ante esta problemática es imprescindible impedir nuevas transformaciones en regadío, con lo que, al menos no se agravaría el problema existente (...)”.

A todo ello, había que añadir que la transformación de la agricultura en esta Región se produjo aun estando vigente todavía la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha con entrada en vigor el 17 de agosto de 1982 (BOE nº 195, de 16 de agosto).

<sup>38</sup> Vid. MARTINEZ CORTINA (2002), p. 43 y ss.

<sup>39</sup> IGME: Síntesis hidrogeológica de Castilla-La Mancha (1985). [http://www.igme.es/actividadesIGME/lineas/HidroyCA/publica/libros1\\_HR/sin\\_hidro\\_Castilla/lib56.htm](http://www.igme.es/actividadesIGME/lineas/HidroyCA/publica/libros1_HR/sin_hidro_Castilla/lib56.htm). Última consulta el 15 de enero de 2018.

<sup>40</sup> Vid. DEL SAZ. S (1990), p. 13. Esta autora manifiesta que la anterior Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 declaró de dominio público la mayor de las aguas superficiales. La intervención administrativa venía justificada por la necesidad de garantizar el uso común de un recurso limitado y compatibilizarlo con los distintos aprovechamientos privativos de los particulares, dando primacía a aquellos que más contribuyeran a fomentar la riqueza nacional. Estas mismas razones, predicables de las aguas subterráneas no bastaron, sin embargo, para declararlas de dominio público y la Ley, apartándose de los anteproyectos de Franquet y Rodríguez de Cepeda, la sujetó a un régimen de propiedad privada.

Por su parte la razón de que las aguas subterráneas quedaran excluidas de la publicación a que fueron sometidas las aguas superficiales, como expresa el autor NIETO, se deba más que nada a la ignorancia geológica propia de la época. En efecto, a diferencia de las aguas superficiales corrientes que son públicas mientras discurren por sus cauces naturales aunque atraviesen predios de propiedad particular, la

En este sentido, al igual que en la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, el dueño del terreno podía abrir libremente pozos ordinarios en su finca y apropiarse plenamente de las aguas extraídas por este medio. Estos pozos ordinarios y norias, las más frecuentes en nuestra zona de estudio, satisfacían las necesidades domésticas y en algunos casos servían, además, para el regadío de pequeñas explotaciones agrarias familiares, usando la fuerza del hombre y la eólica o animal<sup>41</sup>.

Además, pertenecían a perpetuidad al alumbrador las aguas extraídas mediante pozos artesianos, socavones y galerías aunque salieran de la finca donde hubieran sido alumbradas. A ello se añadía el derecho del dueño del terreno a alumbrar aguas mediante pozos artesianos socavones y galerías, suprimiéndose por el contrario, la alusión expresa que contenía la Ley de Aguas de 1866 a la autorización del propietario para el alumbramiento y su sustitución por la del Gobernador Civil en terrenos secanos o baldíos. Sin embargo, aunque el texto legal lo omitiese, parece obvio que ningún tercero podía alumbrar aguas en terreno ajeno sin el consentimiento del propietario, dado que el dueño del terreno tenía derecho a alumbrar y apropiarse por medio de pozos artesianos de las aguas que existieran por debajo de su finca. Así, posteriormente las Reales Órdenes de 5 de junio de 1881 y 1 de agosto de 1891 confirmaron la voluntad del dueño del suelo para alumbrar aguas subterráneas, que ni siquiera en tierras de secano podía ser ignorada.

En cuanto a su apertura, los pozos ordinarios podían abrirse sin más limitación que la de guardar las distancias mínimas entre pozos de dos metros en poblaciones y quince en el campo, aunque con ello perjudicase las aguas de los pozos vecinos. Por el contrario, el derecho a alumbrar y aprovechar aguas mediante pozos artesianos, socavones y galerías estaba limitado por la ley, con el fin de que no resultasen mermados otros aprovechamientos y evitar daños en las edificaciones y propiedades ajenas. Así, además de la prohibición general de distraer aguas públicas o privadas destinadas a un servicio público o a un aprovechamiento preexistente con derechos legítimamente adquiridos se estableció una distancia mínima obligatoria de 100 metros, por debajo de la cual se presumía que podían resultar perjudicados los aprovechamientos vecinos y se exigía autorización del posible afectado para no respetarla<sup>42</sup>.

---

propiedad de las aguas estancadas depende de la del predio sobre el que se encuentren. Por el contrario, la condición fluente o estática de las aguas subterráneas no se tiene en cuenta a la hora de determinar su propiedad, lo único que importa es el momento de su alumbramiento y el fundo donde emergen, a partir de donde su régimen queda equiparado al de las aguas superficiales. Si el legislador del siglo pasado supo comprender la imposibilidad de someter a un régimen privado las aguas superficiales corrientes y no hizo lo mismo con las subterráneas, ello sólo pudo deberse a su deficiente conocimiento geológico. *Vid.* NIETO GARCIA (1968), pp. 63 y ss. En este sentido este autor realizó un trabajo en relación a la problemática específica del llamado subsuelo árido, concluyendo el régimen jurídico de las aguas subterráneas según las distintas fases en las que se encuentran: aguas no alumbradas, aguas subterráneas alumbradas y extraídas, y aguas alumbradas y no extraídas. Como nos recuerda MARTIN RETORTILLO, este trabajo constituyó un auténtico hito –un antes y un después– en el estudio de las aguas subterráneas. *Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), p. 136 y ss.

<sup>41</sup> Un estudio exhaustivo del contenido de la Ley de Aguas de 1866 es el realizado por el profesor MARTIN RETORTILLO (1963).

<sup>42</sup> Esta distancia se reducía a 40 metros cuando se trataba de edificaciones ajenas, ferrocarriles y carreteras, aunque en los dos últimos casos podía ser excusado mediante autorización administrativa.

En todo caso, las aguas subterráneas alumbradas se hacían privadas según las Leyes de 1866-1879 tanto si se alumbrasen en fincas privadas, como en terrenos públicos<sup>43</sup>. Y esta regulación privatizadora sobre las aguas subterráneas lo era también en el sentido de que el alumbrador adquiriría el agua, sin necesidad de una autorización administrativa. Más tarde el Decreto de 23 de agosto de 1934 estableció un registro administrativo de manantiales y pozos y la necesidad de un control administrativo sobre el aprovechamiento de aguas subterráneas. No obstante, la jurisprudencia se encargaría, con muy sólidos argumentos jurídicos, de interpretar que la ausencia de autorización administrativa sobre la investigación o aprovechamiento de las aguas alumbradas en nada afectaba a la adquisición de la propiedad de dichas aguas *nullius* por parte del alumbrador<sup>44</sup>.

Este Decreto de 1934 no consiguió su objetivo fundamental de instaurar un eficaz control administrativo del aprovechamiento de aguas subterráneas privadas, pese a que, al parecer, en ciertas zonas del país los Servicios del Ministerio de Industria han

---

<sup>43</sup> Arts. 18 y 22 de la Ley de 1879, de 13 de junio. *Vid.* GALLEGO ANABITARTE; MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA (1986).

<sup>44</sup>*Vid.* JORNADA DE POZAS (1962 a), p. 24. Este autor manifestó que la normativa sobre aguas subterráneas posterior a la Ley de Aguas de 1879 no era del todo cierto que produjera verdaderamente “un debilitamiento del principio privatístico”. Por otra parte el Art. 4 del citado Decreto de 1934 relativo a aguas subterráneas preveía la necesidad de autorización por las Jefaturas de Minas de todas las “instalaciones de aprovechamientos y servicios de los alumbramientos” aclarando que se autorizaba la “puesta en servicio”. Años después, el Decreto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958 confirió al Gobernador Civil, entre otras atribuciones, “los permisos para investigaciones y alumbramiento de las aguas subterráneas, todo ello de acuerdo con la ley que las regula”. El Dictamen del Consejo de Estado de 20 de enero de 1966 intentó delimitar las competencias a las Jefaturas de Minas y del Gobernador Civil. Por otro lado, el Tribunal Supremo afirmaba expresamente que no era necesaria en términos genéricos autorización administrativa previa para investigar aguas subterráneas en terrenos privados (*Vid.* en este sentido, el considerando 3º de la STS de la Sala 4ª de 17 de enero de 1972, Aranzadi nº 43, las sentencias de la Sala 3ª del mismo Tribunal de 18 de febrero de 1967, Considerando 4º, Aranzadi nº 435, y de 7 de abril de 1989, Aranzadi nº 3158). Otras veces declaró que la inscripción de los pozos en el Registro de Manantiales no era constitutiva (último considerando de la STS de la Sala 1ª de 19 de junio de 1959, Jurisprudencia civil t. 80, nº 419 pp. 793 a 803), o que el propietario de un pozo tenía la preferencia que le concede la legislación de aguas pese a no haberle inscrito en la Jefatura de Minas, puesto que los preceptos del Real Decreto de 23 de agosto de 1934 era de rango inferior a los de la Ley de Aguas (STS de 21 de diciembre de 1968, Jurisprudencia civil, no indica tomo diciembre 1968, nº 827, pp. 511 a 514, también la STS de 28 de octubre de 1994 cuando afirmó que normas administrativas como este Decreto de 1934 no tenían encaje en la casación Aranzadi nº 7873). O bien el Tribunal Supremo declaró que la omisión de la inscripción o la autorización administrativa exigida solo podía dar lugar a una sanción administrativa (la STS de 25 de abril de 1986, considerando 12, Aranzadi nº 1996, la sentencia de 9 de julio de 1987, considerando 4º y 7º, Aranzadi nº 5216 y la sentencia de 18 de julio de 1989, Aranzadi nº 5983). En alguna ocasión y siempre en la misma línea el Tribunal Supremo negó la calidad de “documento auténtico” a los efectos de la casación y de acreditar la propiedad del pozo supuestamente perjudicial, a las certificaciones y autorizaciones de sondeos de las jefaturas de Minas (STS de la Sala 1ª de 22 de febrero de 1964, considerando 2º Aranzadi nº 1086, y la STS de 10 de mayo de 1973, considerando 2º Aranzadi nº 2293).

En bastantes ocasiones el Tribunal Supremo ha declarado que no se podía entender que las autorizaciones otorgadas por las Jefaturas de Minas permitieran al titular realizar un aprovechamiento del agua del pozo que pudiera perjudicar otras aguas públicas u otros derechos preexistentes sobre aguas (STS de la Sala 4º de 4 de diciembre de 1969 Aranzadi nº 5600); Como consecuencia de esta línea de interpretación, en los frecuentes conflictos entre pozos o entre éstos y otros aprovechamientos el Tribunal Supremo solía dar la razón a los dueños de alumbramientos clandestinos cuando se veían perjudicados por otros aprovechamientos, o cuando demandándoles los titulares de éstos no conseguían dichos demandantes probar su mejor derecho, incluso si los mencionados titulares oponentes tenían pozos autorizados por la Administración minera. (STS de la Sala 1ª de 21 de diciembre de 1968, Aranzadi nº 5895, y la STS de 9 de julio de 1987, Aranzadi nº 5216, entre otras). *Vid.* MOREU BALLONGA (1996), p. 260 y ss.

exigido certificación de la inscripción en el Registro de Manantiales de la Administración minera para autorizar la instalación eléctrica, que era necesaria para hacer funcionar el motor de la bomba de extracción de las aguas.

En definitiva esta regulación tan liberal y respetuosa de la propiedad privada produjo un aumento de la demanda de agua subterránea, perfeccionándose las perforaciones y alumbramiento de las mismas. En este territorio dichas condiciones, junto con el apoyo institucional a la agricultura y la iniciativa privada coadyuvó a la gran expansión del regadío.

### **III. MODIFICACIONES EN LA HIDROLOGÍA GENERAL DE LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA COMO CAUSA DE LA EXPANSIÓN DEL REGADÍO: IMPACTOS SOBRE SUS HUMEDALES**

#### **1. BREVE REFERENCIA A LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN AMBIENTALES EXISTENTES EN LOS AÑOS 80**

La cuenca Alta del Guadiana es una de las zonas más secas de Europa, sin embargo la relación humedales-acuíferos es muy alta, poniéndose de manifiesto en la abundante diversidad y variada tipología de humedales distribuidos en toda la región de la Mancha.

La Mancha Húmeda está integrada por una serie de vegas y llanos de inundación, cauces y lagunas fluviales junto con un conjunto de humedales clasificados como endorreicos, generalmente con cierto grado de salinidad y asociados a la dinámica hidrogeológica que conforman unos hábitats únicos de poblaciones vegetales asociada a estos humedales y de avifauna acuática de reconocido interés. Todo ello repartido por las provincias de Ciudad Real, Toledo, Cuenca y Albacete, donde los principales ríos que surcan la región son el Guadiana, Gigüela, Riánsares, Záncara y Córcoles, con un régimen hídrico extremadamente irregular. La excepcional singularidad del conjunto de sus lagunas, con sus características geológicas e hidrológicas y la gran diversidad biológica que albergan, hacen una pieza única e irrepetible del patrimonio natural de Castilla-La Mancha que sin duda merece ser preservado<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> *Vid.* DE LA HERA (2002), p. 165 y ss. Esta autora manifiesta que a la vista de la distribución de los humedales dentro de la cuenca, y su respuesta ante los distintos impactos, se han podido identificar 4 áreas de humedales con diferentes comportamientos. Estas áreas han sido agrupadas en enclaves, entendiendo como tal, de acuerdo con la definición dada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: “zona incluida dentro de otra de mayor extensión, con distintas características”: El enclave de Daimiel, ubicado sobre la unidad hidrogeológica de la Mancha Occidental 04.04. formado por 13 humedales, incluido las Tablas de Daimiel (Tabla 1 p. 172), el enclave de Ruidera, ubicado sobre la unidad hidrogeológica del Campo de Montiel (04.06), formado por 24 humedales, cabecera del río Guadiana Alto, conjunto conocido como las Lagunas de Ruidera y la cabecera del río Córcoles integrado por seis humedales poco conocidos (Tabla 3 p. 178). El enclave del Cigüela, ubicado en las unidades hidrogeológicas de Consuegra-Villacañas (04.03) y de Lillo-Quintanar (04.02), 37 humedales que se caracterizan por estar situados en zonas con aguas salobres, no aptas para regadío, la degradación sufrida por estos humedales comenzó ya en los años setenta, cuando el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA) inició la canalización de los ríos Cigüela, Záncara y Guadiana (Tabla 4 p. 181) y por último el enclave del Záncara, ubicado en el límite de contacto entre las unidades hidrogeológicas 04.01 (Sierra de Altomira) y 04.04 (Mancha Occidental), este enclave se ubica en el sector más oriental de la cuenca,

Dicha singularidad viene reconocida desde 1962, por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Esta organización elaboró un listado de humedales de importancia internacional, incluyendo, por parte de España, junto a Doñana, el Delta del Ebro y la Albufera, los humedales manchegos por su interés excepcional en cuanto al número de aves que acogen.

De esta forma, el territorio encharcado en la junta de los ríos Gígüela y Guadiana, entre los términos municipales de Daimiel y Villarrubia de los Ojos (provincia de Ciudad Real), conforman el humedal denominado “Tablas de Daimiel”, declarado Parque Nacional en 1973<sup>46</sup>.

Más adelante quedó reclasificado mediante la Ley 25/1980, de 3 de mayo, reguladora del régimen jurídico de las Tablas de Daimiel<sup>47</sup>. Debe destacarse que dicho precepto junto con la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, relativa al régimen jurídico de Doñana fueron precursoras en la materia y rompieron con el anterior movimiento desecador de los humedales. En este sentido dice M. CALVO que estas normas fueron una importante fuente de inspiración para la LAg. de 1985, a la hora de regular el régimen jurídico de las zonas húmedas desde un punto de vista proteccionista<sup>48</sup>. Por su

---

asociado a la confluencia de los ríos Záncara, Saona o Monreal, como causa del descenso continuado de los niveles piezométricos (1972-1994) el río de esta zona ha quedado descolgado del acuífero, causando la consiguiente desecación de muchos de los humedales existentes en su superficie (Tabla 5 p. 186).

<sup>46</sup> Decreto 1874/1973, de 28 de junio, por el que se declara Parque Nacional a las Tablas de Daimiel y se crea una zona de Reserva Integral de aves acuáticas dentro del mismo (BOE nº 181 de 30 de julio). Por su importancia se reproduce lo dispuesto en su Preámbulo “(...) Las denominadas Tablas de Daimiel, formadas por los ríos Guadiana y Gígüela, en la zona inmediatamente anterior a su confluencia, constituyen un espléndido joyel natural que compendia las más valiosas características de la Mancha húmeda. La excepcional riqueza de su flora y de su fauna y las singularidades ecológicas de un biotopo que ha conservado su facies primitiva, sin modificaciones sustanciales, han ganado para las Tablas de Daimiel una merecida resonancia internacional y la consideración de haber sido incluidas con rango preferente en la lista confeccionada por la UICN, ratificándose posteriormente tal condición en la Conferencia Internacional de Zonas Húmedas Naturales celebrada en Ramsar en mil novecientos setenta y uno. Atento el Estado español a la conservación de estos valores, en mayo de mil novecientos sesenta y seis fue creada por Ley la Reserva Natural de Caza de Las Tablas de Daimiel, dándose así un importante paso en favor de la protección de las aves acuáticas que utilizan esta zona como área de descanso, invernada o puesta. Diversas circunstancias, de las que el Gobierno tuvo oportuno conocimiento, y muy especialmente los programas de desecación iniciados en el entorno de la Reserva, hicieron necesario constituir una Comisión Interministerial para estudiar las medidas que deberían adoptarse con el fin de garantizar la definitiva conservación del biotopo de Las Tablas, sin perjuicio del eventual saneamiento de otras áreas próximas. Ultimados los trabajos de la Comisión y de acuerdo con su propuesta, se ha estimado que el mejor medio de asegurar la consecución de los fines propuestos es otorgar a estos terrenos un régimen de protección especial, declarándolos Parque Nacional. Esta declaración, complementada con la creación en el interior del Parque de un refugio integral de aves acuáticas y con la construcción del dispositivo adecuado para mantener los niveles hídricos del Parque a las cotas más convenientes, permiten garantizar de cara al futuro y en beneficio de toda la comunidad, la conservación de uno de los ecosistemas más valiosos del territorio nacional (...)”. *Vid.* CRIADO y HERNANDEZ (1998), p. 135 y ss.

<sup>47</sup> Actualmente modificada por la Resolución de 21 de enero de 2014, de Parques Nacionales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de enero de 2014 por el que se amplían los límites del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel por incorporación de terrenos colindantes al mismo.

<sup>48</sup> *Vid.* CALVO CHARRO (1995), p. 78. Nos recuerda esta autora que una vez promulgada la LAg. de 1985 las Leyes de Doñana y Daimiel no sufrieron modificación alguna en su ámbito de aplicación, dado que “(...) es un principio de Derecho que las normas especiales son siempre de rango preferente en su aplicación concreta a los casos en ellas previstos (...)”. STS de 23 de julio de 1984 (Aranzadi nº 4027),

parte fue declarado sitio Natural de Interés Nacional las Lagunas de Ruidera en 1933<sup>49</sup> y reclasificado como Parque Natural en 1979.<sup>50</sup>

Posteriormente, el día 30 de noviembre de 1980, el Consejo de Coordinación del Programa MaB adoptó la decisión de integrar a la Mancha Húmeda en la Red Internacional de Reservas de la Biosfera bajo la denominación Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda. En concreto el 17 de febrero de 1981 el Director General de la UNESCO ratificó dicha decisión.

La base en la que se fundaba la decisión tomada por tan altos organismos internacionales fue, principalmente, la de que en la nueva reserva se encontraba enclavado el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, y la consecuente declaración posibilitaría una mayor protección del mismo, así como un impulso hacia el estudio, gestión y superación de los problemas ambientales que ya sufría la zona por la sobrexplotación de sus aguas subterráneas.

En sus inicios contaba con una superficie de 25.000 has, en la que había una zona fundamental de 6.000 has, con una gran variación de ésta extensión en función de las condiciones climáticas estacionales. En síntesis, encharcados irregularmente repartidos por las provincias de Ciudad Real, Toledo, Cuenca y Albacete, donde los principales ríos que surcan la región (Guadiana, Gigüela, Riánsares, Záncara y Córcoles), se caracterizan por un régimen hídrico extremadamente irregular. Por tanto no existía una delimitación precisa, sino ése conjunto de humedales, de los que el más representativo era el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel. Las figuras de protección con la que contaban los humedales además del Parque Nacional, eran el ya citado Sitio Natural de Interés Nacional de las Lagunas de Ruidera, Refugio de aves acuáticas en las Lagunas de Alcázar de San Juan (zona ICONA) y Zona de Caza Controlada, en las Navas de Malagón. Los demás humedales, hasta 62, no tenían para entonces figuras de protección específicas.<sup>51</sup>

En esos momentos, España se adhirió al Convenio de Ramsar, entrando en vigor el 4 de septiembre de 1982<sup>52</sup>. Respecto a los humedales designados por el Gobierno

---

en el mismo sentido la sentencia de 18 de septiembre de 1984 (Aranzadi nº 4562), la sentencia de 28 de marzo de 1988 (Aranzadi nº 1735) y la de 22 de mayo de 1989 (Aranzadi nº 3877).

<sup>49</sup> Orden de 31 de octubre de 1933 (Gaceta de Madrid, nº 309 de 5 de noviembre).

<sup>50</sup> Según el Real Decreto 2610/1979, de 13 de julio, de declaración del Parque Natural de las Lagunas de Ruidera y Alrededores (BOE nº 272 de 13 de noviembre).

<sup>51</sup> *Vid.* Los espacios protegidos en

<http://www.castillalamancha.es/gobierno/agrimedambydesrur/estructura/dgapfyen/actuaciones/reserva-de-la-biosfera-de-la-mancha-h%C3%BAMEDA>. Última consulta el 6 de julio de 2018.

Por su parte la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda debía zonificarse y delimitarse. A este respecto, tras su nueva delimitación, ha pasado de 25.000 has a 418.087 has incluyendo una población de 221.393 habitantes. Esta ampliación de la superficie se justifica con el fin de conseguir las tres funciones de las Reservas de la Biosfera, en los términos del Ar. 3 del Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera: a) Conservación: contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y la variación genética, b) Desarrollo: fomentar un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico y c) Apoyo logístico: prestar apoyo a proyectos de demostración, de educación y capacitación sobre el medio ambiente y de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible. *Vid.* REQUENA PANIAGUA (2015), pp. 429-450.

<sup>52</sup> España se adhirió al Convenio relativo a Humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971, según instrumento de 18 de marzo de 1982 (BOE nº 199, 20 de agosto). A los efectos de este Convenio su Art. 1 define los humedales como

español como “zonas húmedas de importancia internacional” fueron, inicialmente, el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y el Parque Nacional de Doñana<sup>53</sup>.

Por su parte, la cuenca alta del Guadiana se caracterizaba por albergar no solo humedales de la importancia de las Tablas de Daimiel o las Lagunas de Ruidera, sino por aglutinar en su territorio el mayor complejo palustre de Europa<sup>54</sup>.

En relación a sus fuentes de recursos hídricos la Mancha Húmeda, ocupa parte de la cabecera de la cuenca hidrográfica del río Guadiana, en la planicie manchega, un territorio altamente antropizado y dominado por una intensa utilización del suelo con fines agrarios. En concreto sus principales recursos hídricos se extienden en el Acuífero Campo de Montiel (24) y el conocido acuífero Mancha Occidental (23). Coincidiendo con la integración de la Mancha Húmeda al Programa MaB, en el verano de 1980, se secaron completamente, por primera vez, los Ojos del Guadiana. Así pues, la situación ecológica en las Tablas de Daimiel, pese a la protección normativa y la creciente conciencia internacional en favor del medio ambiente acusaba síntomas críticos que se agravaron unos años después.

Posteriormente, en enero de 1988, en pleno auge del nuevo concepto de Desarrollo sostenible, un informe oficial elaborado por el Director-Conservador del Parque Natural Lagunas de Ruidera, venía a referir la situación en que se encontraba el mismo a la altura del otoño/invierno anterior. En él se ponía de manifiesto la situación preocupante de los niveles de agua en las lagunas, pese a las abundantes precipitaciones acaecidas en la zona<sup>55</sup>.

---

zonas de pantanales, marjales, turberas o superficies recubiertas de aguas naturales o artificiales, permanentes o temporales, con agua estancada corriente ya sea dulce, salobre o salada, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad con marea baja no exceda de seis metros.

<sup>53</sup> Con este Convenio se abría una puerta a la deseada preservación de los humedales españoles y no solo los incluidos en la lista, ya que su Art. 4 establecía el deber de las partes contratantes de fomentar la conservación de las zonas húmedas en general, estuviesen o no designadas como de “importancia internacional”.

<sup>54</sup> *Vid.* GASCÓ MONTES Y NAREDO PÉREZ, (1986).

<sup>55</sup> En tanto se realizaban estas deforestaciones en el Campo de Montiel, a nivel internacional se constituía la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), con el encargo de hacer un estudio sobre el medio ambiente de forma global. Esta comisión presentó sus resultados en 1987 –Informe Brundtland– definiendo por primera vez la necesidad de caminar hacia un modelo de desarrollo que no impidiera el desarrollo de las generaciones futuras (Desarrollo Sostenible). Ese mismo año el PNUMA publicó el informe *Perspectiva ambiental en el horizonte 2000*, que marcó el comienzo de una estrategia política orientada a la puesta en marcha de programas y actuaciones nacionales y a la cooperación internacional dirigidas al desarrollo sostenido. En el ámbito de la UE el Tratado de Maastricht (firmado en febrero de 1992 y cuya entrada en vigor se demoró hasta noviembre de 1993) asignó a la Unión Europea el objetivo de promover un crecimiento duradero respetuoso con el medio ambiente —que es otra forma de decir “desarrollo sostenible”—, pero hasta la aprobación del Tratado de Ámsterdam (TUE, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde 1999) no se produce la incorporación del principio del desarrollo sostenible, en sentido estricto, a los que inspiran la acción y los objetivos de la UE. A estos efectos, el texto de su Art. 2 dice: “La Unión tendrá los siguientes objetivos (...) promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante (...) el fortalecimiento de la cohesión económica y social y un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”. *Vid.* VELASCO LIZCANO (2002), p.198 y ss. y en relación al desarrollo sostenible *Vid.* YABAR STERLING (2004).

Por tanto, el conjunto de humedales de la Mancha en este periodo sufrió un importantísimo proceso de degradación ecológica, motivado por la extracción incontrolada de agua de sus acuíferos. Condición originada por la implementación de un modelo agrario basado en el cultivo intensivo bajo riego con carácter industrial.

## 2. MOMENTO DE LA DECLARACIÓN PROVISIONAL DE SOBREEXPLOTACIÓN DE LOS ACUÍFEROS MANCHA OCCIDENTAL (23) Y CAMPO DE MONTIEL (24)

En este apartado hay que recordar que la transformación de tierras de secano en regadío ha sido un procedimiento habitual para alcanzar el potencial agrario y el desarrollo territorial en buena parte de España. El rápido avance del regadío a lo largo de la segunda mitad del siglo XX atestigua la importancia que esta transformación ha tenido. En este territorio, como ya se ha expuesto, el crecimiento de los regadíos cambió sustancialmente los usos del suelo. En las tierras de regadío el maíz se impuso a finales de los años 70, obteniendo unos elevados rendimientos y rentabilidad. Se llegó a hablar de la "revolución del maíz". Considerando la distribución de los cultivos y los consumos medios de agua, en el momento de máximo auge de los regadíos, el maíz fue responsable de las dos terceras partes del consumo total de agua. La demanda de agua para regadío no cesó de aumentar año tras año. Esta agricultura conllevó un importante dinamismo económico permitiendo cambiar los cultivos tradicionales en la zona: viñedos, cereales de secano y olivos, por producciones más variadas y rentables, tales como el maíz, alfalfa, remolacha azucarera, entre otros<sup>56</sup>.

Sin embargo, ello no es óbice para que la expansión de los regadíos se encuentre fuertemente cuestionada en determinadas circunstancias. En concreto me refiero a los posibles impactos ambientales, evolución de los mercados de los productos agrarios, acuerdos y políticas internacionales y la incapacidad de rentabilizar las elevadas inversiones requeridas son argumentos centrales en el debate sobre los regadíos<sup>57</sup>.

Centrándome de nuevo en los aspectos ambientales, la atención prestada a los procesos de extensión de regadío o a la prevención con que se ven los futuros desarrollos provienen de los impactos del regadío sobre el volumen y la calidad de las aguas subterráneas de los acuíferos, de la creciente presión a favor de la preservación de zonas húmedas, de la atracción que generan determinados hábitats de animales y de la presión por la conservación de determinados paisajes ya sean naturales o históricos.<sup>58</sup>

En relación a las zonas húmedas, para entender su problemática es necesario esbozar, a grandes rasgos, la interrelación que existe entre estos humedales y los ríos y acuíferos, dentro de la cuenca hidrográfica en la que se encuentran. La razón fundamental estriba en que los humedales no son ecosistemas aislados, sino que se encuentran insertados en el ciclo del agua, del que constituyen una parte. Además, son muy vulnerables a los cambios del nivel freático y es precisamente esta fluctuación del nivel freático en relación con la superficie del terreno, el factor determinante de su conservación.

---

<sup>56</sup> Vid. SANCHO COMINS (1994 b).

<sup>57</sup> Vid. MOPTMA y CEDEX, (1994), ROSELL, ALCÁNTARA Y VILADOMIU, (1995); TIÓ, (1994) y VILADOMIU Y ROSELL, (1996).

<sup>58</sup> Vid. ROSELL Y VILLADOMIU (1997).

En la cuenca Alta del Guadiana la distribución de los humedales se localizan en zonas de confluencia fluvial y sobre terrenos acuíferos<sup>59</sup>. En los años setenta, cuando la situación podría decirse que representaba las condiciones naturales del sistema, el nivel freático solía estar bastante somero en la mayoría de la zona; el aspecto de los campos de la Mancha era normalmente seco, dedicados a cultivos de secano. Las únicas excepciones eran los lugares topográficamente más bajos, donde las aguas superficiales o las aguas subterráneas, o ambas, permitían mantener zonas encharcadas permanentes o estacionales. La descarga principal del acuífero Mancha Occidental (23) se producía bien de forma concentrada, en los Ojos del Guadiana y en las Tablas de Daimiel, o distribuida a lo largo de los cauces de los ríos y zonas húmedas<sup>60</sup>.

En concreto, en la primera mitad del siglo XX los humedales de la Mancha no sufrieron apenas cambios antrópicos<sup>61</sup>. Poco a poco se fueron degradando, y los cambios se debieron a dos circunstancias: 1) por efecto de la secuencia climática seca del periodo 1980-1995 y 2) antrópica, por efecto de la inadecuada gestión del agua, tanto superficial como subterránea.

Esta situación, iniciada a finales de los setenta con el descenso del nivel freático en el acuífero de La Mancha Occidental (23), se evidenció en la década siguiente y comportó la necesidad de profundizar la mayoría de los pozos, el agotamiento de algunos e implicaciones medioambientales. En particular, sobre estas últimas cabe destacar la práctica desaparición de los cursos de agua superficial con la desecación de los cauces que constituyen la cuenca alta del Guadiana (ríos Záncara, Cigüela, Viejo, Guadiana Alto, Azúer...), el deterioro en la calidad de las aguas subterráneas (infiltración de aguas drenadas de los cultivos de regadío con elevado contenido en sales y nitratos), la disminución del grado de humedad de los suelos de secano y la desaparición de un gran número de humedales que conformaban la llamada Mancha Húmeda<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Vid. DE LA HERA (2002), p. 169. Se expresa en su artículo que hasta la tesis doctoral de MARTÍNEZ CORTINA, (2001) no existió un estudio global que incluyera todos los sistemas implicados y sus interacciones. Por su parte Vid. CRUCES DE ABIA Y MARTINEZ CORTINA (2000), para estos autores la unidad hidrogeológica de la Mancha Occidental (04.04) en régimen natural puede describirse como un gran embalse subterráneo cerrado por materiales impermeables en su extremo sudoeste. El afloramiento del zócalo rocoso en la zona de El Vicario, cierra el paso a las aguas que circulan por el acuífero, forzándolas a aflorar en los lugares topográficamente más bajos, donde la superficie freática corta a la topográfica, en forma de manantiales, cársticos, lagunas y humedales.

<sup>60</sup> Vid. DE LA HERA *op. cit.* p 170. Esta autora manifiesta como ejemplo: (...) “ las Tablas de Daimiel podían tener una extensión variable entre 1000 y 2000 has. El mínimo valor registrado fue en 1990 con solo 75 has si bien no en condiciones naturales sino ya perturbadas. Un periodo húmedo de varios años, producía una subida de los niveles freáticos en el acuífero, incrementado el flujo de base a los ríos y la extensión del área inundada y, por consiguiente, la evapotranspiración. La conjunción de estos efectos, contribuía a mantener los niveles del acuífero, próximos a sus valores medios. Por el contrario, una serie de años secos producía el efecto contrario. La reducción de zonas húmedas le permitía al acuífero reducir sus pérdidas por evapotranspiración y el descenso de los niveles freáticos también reducía la aportación a los ríos, favoreciendo la infiltración de los mismos en aquellos tramos que quedaban por encima del nivel freático. En conjunto, la reducción de las zonas húmedas permitía al acuífero mantener sus niveles, al mismo tiempo que sus aportaciones a la mayoría de lagunas y zonas húmedas”.

<sup>61</sup> Vid. BASANTA REYES, (1989), ESPARVEL (1995) y MONTES (1995).

<sup>62</sup> En particular el incremento de las extracciones de aguas subterráneas produjeron una profunda modificación en la hidrología de la cuenca del río Guadiana hasta el embalse de El Vicario. Los puntos que siguen resumen estas modificaciones en el acuífero Mancha Occidental (23):

a) Alteración grave de todos los cauces circulantes por la cuenca. El caso más llamativo el río Guadiana en su parte alta, llegando a la desaparición de su caudal. Primero, como consecuencia del a construcción del embalse de Peñarroya, en 1983 los Ojos del Guadiana dejaron de manar, siendo un campo de cultivo.

En definitiva, como resultado del conjunto de alteraciones en la hidrología natural de la cuenca, las principales salidas del sistema en régimen natural desaparecieron, como consecuencia de los efectos del rebajamiento de los niveles freáticos y de la progresiva desconexión de los acuíferos y las aguas superficiales.

En 1979, la situación de desequilibrio hídrico quedó descrita en un Informe del Servicio Geológico del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (nº 11/79). Este dictamen advertía la posibilidad de que Las Tablas pasarían de aliviadero de las aguas del acuífero a balsa de recarga del mismo<sup>63</sup>. Estas predicciones se confirmaron poco tiempo después, a inicios de los años 80, cuando los Ojos del Guadiana dejaron de manar.

En este aspecto la reacción de la Administración fue lenta. Por un lado, antes de la promulgación de la LAg. de 1985, las aguas subterráneas eran privadas y no se contaba con un instrumento preciso para afrontar una situación de sobreexplotación, como más adelante se detallará. Por otro lado, no existía voluntad de enfrentarse al proceso de expansión de los regadíos en nombre de la conservación de Las Tablas de Daimiel y parar el proceso de desarrollo económico que experimentaba el área<sup>64</sup>. De esta manera, las primeras medidas adoptadas por la Administración se centraron en las manifestaciones del fenómeno -progresiva reducción de la superficie de agua estancada en Las Tablas- y no en la causa del mismo agotamiento del acuífero por exceso de extracciones de agua.

---

El río Záncara, que era otro de los contribuyentes a las Tablas de Daimiel, quedó prácticamente seco. El río Cigüela apenas lleva agua salvo después de las lluvias invernales y cuando sirve de conducto a las aguas del acueducto Tajo-Segura enviadas a las Tablas de Daimiel.

b) La aportación subterránea del acuífero Mancha Occidental 23 a los ríos no solo desapareció, sino que se invirtió el modelo de funcionamiento. Los ríos y las Tablas de Daimiel contribuían ahora a la recarga del acuífero. Además, otra importante fuente de recarga es el retorno del propio regadío. En definitiva la hidrología superficial y subterránea quedaron profundamente alteradas.

c) Desconexión acuífero-aguas superficiales. Una de las características esenciales del sistema acuífero-río era su conexión hidráulica con el acuífero, hasta el punto de determinar el particular funcionamiento de todo el sistema y la aparición de las zonas húmedas que dan nombre a la región. En los años 80 la mayoría de los cauces de los ríos y los fondos de los humedales se encontraban por encima del nivel freático del acuífero principal, excepto en las zonas de cabecera y en el acuífero Campo de Montiel.

d) Modificación del sistema de flujo, como consecuencia de los descensos de los niveles piezométricos, producidos por los intensos bombeos, el esquema natural del flujo quedó invertido. Antes de estos bombeos, dichos flujos eran desde la zona de recarga en el noreste de la cuenca, a las zonas de descarga, en el suroeste. En los años 80 quedó condicionado por los bombeos, provocando un flujo hacia la parte central del acuífero (Mancha Occidental 23).

e) Cambios en la posición de las zonas de descarga. Las zonas tradicionales de descarga quedaron sustituidas por los campos de cultivo en regadío, distribuida ahora en más de 130.000 has. y con preferencia en los meses más cálidos y secos. *Vid.* DE LA HERA *op. cit.*, p. 190 y 191.

<sup>63</sup>*Vid.* GARRIDO ROSELLÓ (1991).

<sup>64</sup>*Vid.* ROSELL y VILADOMIU (1997). Estos autores manifiestan que las repercusiones sociales de lo sucedido en el acuífero Mancha Occidental fueron menores que en el acuífero Campo de Montiel : por un lado, el efecto fue más repartido (descenso de niveles) y afectó a los propios causantes del problema; por otro lado, afectó a una zona protegida -Parque Nacional- que no tenía detrás ningún movimiento reivindicativo fuerte. Posteriormente surgieron iniciativas entre las que se destacan: en junio de 1991 se realizó una manifestación multitudinaria en Alcázar de San Juan, en 1992 se creó AEDA-23 (Asociación Ecológica en Defensa del Acuífero 23). Además una serie de actuaciones promovidas desde el Ayuntamiento de Daimiel cristalizaron en el libro de SERNA Y GAVIRIA (1995).

En efecto, las recomendaciones del “Estudio de Viabilidad de un Plan de Regeneración Hídrica de las Tablas de Daimiel” señalaban como solución la recarga artificial de las zonas húmedas del Parque<sup>65</sup>. A corto plazo se recomendaba bombear agua de pozos situados en el propio Parque o zonas limítrofes y, a medio plazo, trasvasar aguas al Parque desde el Acueducto Tajo-Segura u otras. Desde entonces una batería de pozos en terrenos propiedad del ICONA debía asegurar el suministro de 18hm<sup>3</sup>/año para mantener algunas superficies inundadas. Los trasvases de agua al Parque se iniciaron en 1987, a través de la Ley 13/1987, de 17 de julio (Art 1), permitiendo derivar con carácter experimental hasta 60 Mm<sup>3</sup> en tres años, y sin que el volumen derivado de un año fuera superior a 30 Mm<sup>3</sup>. En todo caso dicho caudal tendrá como destino cooperar en el mantenimiento de los equilibrios naturales del ecosistema del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.

En este periodo de vigencia del citado precepto se produjo un régimen de lluvias favorable que favoreció la circulación de los caudales derivados hacia las Tablas de Daimiel, ya que lo hacían sobre terrenos en los que se había saturado el álveo del río, obteniendo magníficos rendimientos. Esta circunstancia conllevó una prórroga por otros tres años, a través del Real Decreto-Ley 6/1990, de 28 de diciembre. En esta segunda fase los resultados fueron sensiblemente inferiores dado que el régimen de lluvias fue desfavorable.

El Real-Decreto Ley 5/1993, de 16 de abril, supuso otra prórroga adicional de tres años, sin embargo en esta ocasión se obtuvo un escaso rendimiento. Los factores clave a tener en cuenta fueron que en la mayor parte del cauce del río Gigüela no circulaba agua desde la primavera de 1992 a causa del largo período de sequía que afectó gran parte de nuestro país, situación que se agravó por captaciones ilegales que se produjeron en las lagunas de Villafranca de los Caballeros (Toledo), entre otras. En 1995 no se produjo derivación de caudales debido a los escasos volúmenes almacenados en los pantanos de la cabecera del Tajo.<sup>66</sup>

Más adelante, a través del Real Decreto-Ley 8/1995, de 4 de agosto por el que se adoptan medidas urgentes de mejora del aprovechamiento del trasvase Tajo-Segura, actualmente vigente, se ha permitido la derivación de recursos hídricos para el abastecimiento de la cuenca alta del río Guadiana, así como dentro de estas dotaciones se consideran incluidas las transferencias ambientales para el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, pasando a tener carácter permanente<sup>67</sup>.

Por su parte, la aprobación de la LAg. de 1985 permitió a la Administración hidráulica intervenir en la zona e intentar ordenar una situación fuera de control mediante la declaración de sobreexplotación. En concreto, pocos meses antes de la primera autorización para trasvasar aguas a este Parque, en Febrero de 1987, se autorizó por la CHG la declaración provisional de sobreexplotación del sistema acuífero Mancha Occidental -23-<sup>68</sup>. Las consecuencias de esta declaración fueron, principalmente, la

---

<sup>65</sup> Informe encargado en octubre de 1984 por el MOPTMA y MAPA a raíz de la progresiva reducción de la superficie inundada en el Parque Nacional de Las Tablas de Daimiel.

<sup>66</sup> Vid. CARRASCO REDONDO (2002), pp. 242-248.

<sup>67</sup> Vid. NAREDO y GASCÓ (1990). Se expresa en este artículo que estos trasvases de agua han contado con la oposición de los grupos ecologistas que piden afrontar la raíz del problema (sobreexplotación del acuífero) y huir de situaciones de "artificialización" del Parque.

<sup>68</sup> BOP de Ciudad Real de 23 de febrero de 1987, BOP de Albacete 25 de febrero de 1987 y BOP de Cuenca 23 de febrero de 1987.

constitución de las comunidades de usuarios, el establecimiento de regímenes de explotación anuales de carácter limitativo (realizándose un seguimiento y control de su cumplimiento) y la prohibición de apertura de nuevos pozos.

Así pues, si bien en estas fechas se produjo una disminución de la superficie de regadío y un menor consumo de agua subterránea para fines agrícolas, también lo es que los niveles piezométricos siguieron bajando tras la citada declaración, en parte a causa de la climatología de ese momento. Fue en los años 97 y 98 cuando, gracias a las abundantes precipitaciones, el nivel de los pozos registraron una drástica subida.

No obstante esta medida de declaración provisional no consiguió, por sí sola, controlar la proliferación de sondeos, ni regular la extracción de volúmenes del acuífero al no existir tampoco sistemas fiables de medidas de estas extracciones. En este sentido, se hacía muy necesaria la instalación de caudalímetros en todos los pozos del acuífero, a fin de conocer los datos reales de extracción de agua subterránea para fines agrícolas en la llanura manchega. Igualmente, se hacía necesario la adopción de medidas en las que se viesen integradas las actividades agrícolas y el uso del agua.

Igualmente, los humedales del enclave de Ruidera se vieron afectados. De hecho se secaron algunas zonas húmedas del Campo de Montiel durante la secuencia climática seca o vieron muy reducida su extensión, en particular durante los 15 años comprendidos entre 1980 y 1995. Esta situación se vio favorecida por el incremento simultáneo de los regadíos en la zona<sup>69</sup>.

Por tanto, como causa del progresivo proceso de extracción de aguas subterráneas del acuífero Campo de Montiel (24) fue declarado provisionalmente sobreexplotado, quedando prohibida cualquier extracción de agua para regadío en su zona meridional.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> La sobreexplotación del acuífero del Campo de Montiel se evidenció al no drenar agua en las Lagunas de Ruidera y en algunos manantiales y arroyos situados al sur del acuífero. Estos hechos fueron los que crearon mayores conflictos toda vez que cesaron los aportes de agua al Pantano de Peñarroya, que aseguraban el abastecimiento urbano y los regadíos con aguas superficiales de Tomelloso y Argamasilla de Alba, y al afectar a los regadíos tradicionales de vega en zonas como Montiel y Villanueva de la fuente, así como al abastecimiento urbano de Villahermosa y Montiel. Ello dio lugar a una pequeña “guerra del agua” que enfrentó a los regantes del acuífero (agrupados bajo la “Asociación de titulares de Aguas Privadas del Acuífero de Campo de Montiel”) y a los pequeños regantes de Tomelloso y Argamasilla de Alba. Estos últimos, la mayoría integrados en el sindicato COAG, junto a grupos ecologistas crearon un movimiento a favor de la llamada “opción cero”, es decir, prohibición de regar en el acuífero. Mientras los primeros, agrupados en el sindicato ASAJA, achacaron el problema de la sequía y pedían compensaciones para dejar de regar. *Vid.* LÓPEZ SANZ (1995).

La situación también fue conflictiva en la zona meridional del acuífero, especialmente en Villanueva de la Fuente donde los vecinos cortaron el tendido eléctrico de las instalaciones de riego de una explotación agraria, que en su opinión, era la causante del agotamiento de los manantiales que venían abasteciendo a la localidad. Los conflictos llegaron a alcanzar una proyección pública notable, dado que afectaron a explotaciones de personas influyentes. *Vid.* MOPTMA-CHG, 1995.

<sup>70</sup> Real Decreto 393/1988, de 22 de abril (BOE nº 100 de 26 de abril). En su Preámbulo se justificó la necesidad de declarar provisionalmente sobreexplotado el acuífero Campo de Montiel. En concreto consta que el Servicio Geológico del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo había elaborado el “informe hidrogeológico 03/88, sobre las afecciones producidas a manantiales y corrientes superficiales como consecuencia de extracciones de agua subterráneas en la zona sur del acuífero Campo de Montiel.” En dicho Informe se concluía con la incompatibilidad de las extracciones de aguas subterráneas del acuífero por medio de pozos, con destino a regadíos, con los aprovechamientos preexistentes en la zona a partir de manantiales y corrientes superficiales y, si bien en dicho Informe se recomendaba, con carácter provisional, para años de precipitaciones medias, considerar la posibilidad de utilizar, para riegos de

Las consecuencias jurídicas y de gestión de esta declaración provisional de sobreexplotación del acuífero Campo de Montiel fueron las mismas que las del acuífero Mancha Occidental, considerando en cada caso su situación hídrica.

A partir de este momento, en estos dos acuíferos (en la actualidad masas de agua subterránea) se vienen sucediendo en el tiempo un conjunto de instrumentos y normas específicas, con el fin de recuperar hídrica y ambientalmente este territorio. Todo ello se irá desgranando en el presente estudio.

#### **IV. COLAPSO EN LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE AGUAS DE 1985: INSCRIPCIÓN DE LOS DERECHOS DE AGUAS PRIVADAS PARA USO DE RIEGO**

Es sabido que la LAg. de 1985 incorporó la demanialización de las aguas subterráneas. No obstante, el legislador no hizo tabla rasa, reconociendo los derechos de titularidad privada sobre aguas subterráneas adquiridos conforme la legislación del siglo XIX. De esta forma otorgó a sus titulares la opción de adquisición de un derecho preferente para la obtención de una concesión administrativa, al transcurrir cincuenta años desde la entrada en vigor de aquella. Para ello los titulares de derechos privados debían interesar su inscripción en el Registro de Aguas del Organismo de cuenca, en el plazo máximo de tres años. O bien, si se optaba por mantener la misma titularidad privada que hasta entonces, habría que incluir los aprovechamientos en el Catálogo de Aguas Privadas (Disposición transitoria tercera y cuarta de la derogada LAg. de 1985).

Pues bien, en este contexto se dieron los principales cambios en la agricultura de regadío en la cuenca Alta del Guadiana. La producción de cultivos con grandes requerimientos hídricos (alfalfa, maíz y remolacha) fue una realidad<sup>71</sup>. De hecho, como ya se ha expuesto, se puso en riego grandes fincas y un gran número de pequeños regadíos, aprovechando la oportunidad de legalizar el uso del agua, de acuerdo a las

---

primavera con dotaciones reducidas, las instalaciones existentes, la evolución del actual año hidrogeológico hacía aconsejable la suspensión cautelar en la zona meridional de acuífero durante el año 1988, de las extracciones por medio de pozos con destino al regadío, al encontrarse muy mermados los caudales de los manantiales que tradicionalmente son aprovechados para abastecimientos urbanos y riegos. Sin embargo el profesor LLAMAS manifestó que si los humedales del Campo de Montiel se habían secado durante la secuencia climática seca o vieron muy reducida su extensión durante los 15 años comprendidos entre 1980 y 1995, este hecho fue erróneamente atribuido por algunos a la sobreexplotación del acuífero Campo de Montiel. Advirtió que esto era poco probable, ya que se trataba de uno de los acuíferos menos explotados de España y que la declaración legal de sobreexplotación no tenía justificación técnica. El mismo autor, más adelante, expresó que el tiempo parecía haber dado la razón a esta hipótesis. Bastó un año con precipitaciones algo superiores a la media (1995/1996) para que todas las Lagunas de Ruidera volvieran a su situación primitiva. *Vid.* LLAMAS MADURGA (1992) y LLAMAS MADURGA, CASADO, DE LA HERA, CRUCES Y MARTÍENZ (1996).

<sup>71</sup> La política agraria favoreció el desarrollo de alguno de los grandes cultivos consumidores de agua como maíz, remolacha, azucarera, girasol y alfalfa. A mediados de los 80 se cultivaron casi 20.000 ha de maíz con unos consumos de agua cercanos a 9.000 m<sup>3</sup>/ha/año. Mientras la misma política agraria estaba favoreciendo el retroceso del modelo agrario tradicional de la zona. En efecto, entre 1986 y 1994 se arrancaron con subvenciones (primas de arranque de viñedo) casi 200.000 has en Castilla la Mancha. *Vid.* ROSELL Y VILADOMIU (1999). El grueso de estos arranques correspondió al acuífero de la Mancha Occidental (23). Tan solo entre 1991 y 1996 se arrancó el 21 por ciento del viñedo de Villarrobledo, 15 por ciento de Socuellamos y el 12 por ciento de Tomelloso. *Vid.* TARJUELO (1999).

disposiciones transitorias de la citada Ley. Además se dio el caso particular del cultivo de viñedo, cuyo riego se legalizó en 1995<sup>72</sup>.

Así las cosas, en este apartado no pretendo analizar dichas disposiciones (además serán comentadas más adelante a la vista de las medidas adoptadas posteriormente en este territorio), sino su aplicación práctica en la CHG, ya que las particularidades descritas influyeron en el propio procedimiento de las correspondientes inscripciones.

En todo caso, en los términos de la disposición transitoria tercera de la LAg. de 1985, quienes, conforme a la legislación anterior, fueran titulares de algún derecho sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías en explotación, podrían acreditar en el plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor de este texto legal, tanto su derecho a la utilización del recurso como la no afección, en su caso, a otros aprovechamientos legales preexistentes. A estos efectos, quedarían inscritos en el Registro de Aguas, como aprovechamientos temporales de aguas privadas hasta el 31 de diciembre de 2035, con derecho preferente para obtener una concesión. Por su parte, quienes optaran por mantener su título privado, debían inscribirse en el Catálogo de Aguas Privadas, en los términos de la disposición transitoria cuarta de la citada LAg. de 1985. Dicha inscripción quedó cerrada en el año 2001, en concreto, según la disposición transitoria segunda del PHN, el 26 de octubre<sup>73</sup>.

Estas peticiones, al menos en la CHG, se presentaron en el último mes, de hecho el 80 por ciento el último día hábil (31 de diciembre de 1988)<sup>74</sup>. Esta circunstancia provocó el colapso en el Registro de entrada de este organismo de cuenca<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> En este sentido el Decreto 2/1996 de 16 enero por el que se aprueba la mejora y modernización de los regadíos en la CA de Castilla-La Mancha (DOCM nº 3, de 19 de enero) derogado por el Decreto 95/2000 de 18 de abril de Regadíos (DOCM nº 41 de 28 de abril). Ambos regulan las obras e instalaciones destinadas al riego de mantenimiento de los cultivos leñosos, fundamentalmente el viñedo y el olivo, encontrándose vigente este último en el momento de la redacción del presente trabajo. <https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/detalleDocumento.do?idDisposicion=123062315393130176> Última consulta 2 de octubre de 2018.

<sup>73</sup> En el plazo máximo de tres meses, a partir de la entrada en vigor del PHN. Por tanto, si esta Ley entró en vigor el 26 de julio de 2001 la inscripción de estos títulos privados culminó el 26 de octubre del mismo año. A partir de ese momento solo mediante resolución judicial firme va a poder declararse un derecho privado sobre las aguas subterráneas. Sobre este tema insistiré más adelante.

<sup>74</sup> La LAg. de 1985 entró en vigor el 1 de enero de 1986 y por ende finalizaba el plazo de inscripción el 31 de diciembre de 1988. *Vid.* DELGADO PIQUERAS Y GALLEGO CÓRCOLES (2007), p. 16. En este texto se ha incorporado los datos que constan en el Informe sobre el proceso de inscripción de los derechos de aguas privadas para uso de riego a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la LAg. de 1985 en el año 1996, correspondiente al ámbito de la CHG. Por otra parte, en el Libro Blanco del Agua en 1998 se reconocía lo insatisfactorio de la situación registral, que achacaba a un conjunto de problemas: peso de la costumbre, complejidad del procedimiento, carga de trabajo, lentitud judicial, etc. Y apuntaba la posibilidad de afrontar esta situación de forma drástica, dada la fundamental importancia de los registros para la protección y la gestión racional de los recursos y para una correcta planificación hidrológica. A ciencia cierta, en estas fechas, se dice que era imposible saber cuántos pozos ilegales había en España.

<sup>75</sup> *Vid.* GARCÍA CARRETERO (2002) p. 116 y ss. Este autor manifiesta que sólo hasta el mes de diciembre de 1988 tuvieron entrada 13.205 solicitudes, de las cuales casi 7.000 lo fueron en el mismo mes de diciembre; si bien las instancias continuaron para su inscripción en el Catálogo hasta el 31 de diciembre de 2001. Para hacernos una idea, hasta mayo de 2001 se habían inscrito un total de 27.590 pozos para uso de regadío, y se preveía que en el año 2001 se abordaría la regularización de otros 10.000. Es decir al final del proceso se superaron los 40.000 aprovechamientos abiertos con anterioridad a la

Además, la avalancha de solicitudes suscitó la idea de que no todos los derechos existentes se habían tramitado. Entre ellos, los de los agricultores que regaban viña y no los declararon, ya que el riego de este cultivo estuvo prohibido hasta 1995. Por su parte, a las solicitudes no aceptadas, y a las que no lo hicieron por regar vid, se añadieron otras que, tras las comprobaciones correspondientes, se trataban de pozos puestos en marcha después del 1 de enero de 1986, y, obviamente, fueron consideradas ilegales a todos los efectos. Las solicitudes aceptadas también tuvieron problemas en su adecuación a la realidad física, debido a que muchas de ellas fueron inscritas sin tener agua en sus pozos y viceversa. Además, el comportamiento del agricultor variaba entre lo que declaraba y lo realmente existente, la propia naturaleza de los pozos y el consumo real de cada explotación<sup>76</sup>.

Todo este proceso, como indicó el Comisario de Aguas de esas fechas, bloqueó el Registro de entrada y la actividad de la Comisaría de Aguas, para abordar un procedimiento sobre el que no se desarrollaron instrucciones ni se dotaron medios ni se preparó a la unidad administrativa para el análisis y resolución de los expedientes. Y aún más, como ya se ha dicho más arriba, el personal de la unidad, a pesar del volumen y una vez conocido el número de solicitudes, quedó con la impresión de que no todos los titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas habían efectuado su solicitud. Por tanto, además de las nuevas perforaciones que se venían realizando de forma ilegal después de 1985, se encontraban otras captaciones que no fueron inscritas en el Registro de Aguas ni tampoco en el Catálogo de Aguas Privadas<sup>77</sup>.

A la vista de esta situación era recomendable efectuar un inventario de aprovechamientos de aguas subterráneas de toda la cuenca. Dicho inventario se contrató a finales de 1988 y quedó culminando en 1990. No obstante, no se registraron todos los aprovechamientos, ya que en el transcurso de dicho periodo se siguieron tramitando solicitudes de reconocimiento de derechos de aguas privadas<sup>78</sup>. Por otro lado las captaciones seguían aumentando para dotaciones inferiores a 7.000 m<sup>3</sup>/año de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 52.2 de la LAg. de 1985, salvo las zonas con declaración de sobreexplotación, en las que se precisaba autorización previa de la CHG.

---

entrada en vigor de la LAg. de 1985 a los que se habían de unir los abiertos de forma ilegal posterior a estas fechas.

<sup>76</sup>*Vid.* SERNA Y GAVIRIA (1995). Nos dicen estos autores que los inconvenientes más comunes que agravaron más la situación fueron: a) La localización de pozos secos, pozos ilegales después del 1 de enero de 1986 con agua, o en trámite de inscripción por tener en curso un contencioso administrativo. Los pozos que se encontraron algunos eran efímeros (hasta que quede agua), discontinuos (usados unos años y otros no) abandonados (cuando se terminaba el agua) o aparentes (se declaraban para los pagos de la PAC pero se encontraban secos). b) Variaciones en el número de hectáreas que ocupaba cada cultivo. Su número final dependía de la estrategia de los propietarios ante los pagos de la PAC.

c) Los cálculos teóricos de consumo medio que realizaba la administración se quedaba en una mera aproximación, ante la inexistencia de caudalímetros, ni conocimiento de la existencia del tipo de cultivo y las hectáreas que ocupaban. Además, había agricultores que consumían o dilapidaban más agua que la que se necesitaba.

<sup>77</sup> Según datos de la CHG con fecha 14 de octubre 1996 el Comisario de aguas emitió informe sobre el proceso de inscripción de derechos de aguas privadas para su remisión a la Junta de Explotación de los acuíferos de la Mancha Occidental (23) y Campo de Montiel (24). (Oficio de remisión con registro de salida de la CHG nº 023602).

<sup>78</sup> En el citado Informe de 14 de octubre de 1996 se indicó que con dicho inventario no se había llegado al 50 por ciento de las solicitudes detectadas. *Vid.* ARAGON CAVALLER (1996).

Una vez realizado el inventario de aprovechamientos de aguas subterráneas, y considerando que no fue hasta finales de 1992 cuando se inició el proceso de resolución de expedientes de reconocimiento de derechos, se constató la dificultad de reproducir, siete años después de la entrada en vigor de la LAg. de 1985, la realidad de los aprovechamientos, de miles de expedientes incompletos distribuidos a lo largo de 60.000 km<sup>2</sup>, y sin otros medios que unas asistencias técnicas que difícilmente podían suplir las deficiencias de información de esos años. Estas condiciones motivaron la imposibilidad de llevar a cabo este procedimiento administrativo con la debida garantía y en los plazos reglamentarios. A esta situación había que añadir la existencia de miles de pozos ilegales construidos en esas fechas y que un tercio de los aprovechamientos y el 80 por ciento de las solicitudes correspondían a las provincias de Albacete, Ciudad Real y Cuenca y se situaban en los acuíferos de la Mancha Occidental (23) y del Campo de Montiel (24).

A todo ello se unió el elevado número de expedientes sancionadores incoados por la CHG en orden a perseguir la comisión de hechos ilícitos sin autorización administrativa, fundamentalmente las aperturas de nuevos aprovechamientos, cambios de emplazamiento de los antiguos, reprofundizaciones y limpiezas, además de: extracciones abusivas, detracciones de aguas superficiales e incumplimientos de condicionados de autorizaciones.

Como manifestó el abogado GARCIA CARRETERO<sup>79</sup> era muy difícil obtener de la CHG una cifra del número de expedientes sancionadores finalizados con una Resolución obligando a reparar los daños causados al Dominio Público Hidráulico (clausura de aprovechamientos, reposición de profundidad). Únicamente se contaba con la existencia de un número muy elevado de expedientes sancionadores, más de 3.000 aprovechamientos gozaban de una Resolución firme y definitiva en la que se ordenaba la clausura del aprovechamiento, abierto sin autorización. Aún más, los usuarios afectados, desde el año 1994, venían recibiendo oficios del Organismo de cuenca recordando la resolución que ordenaba la clausura o restablecimiento, otorgando un plazo a estos efectos. No obstante, según este autor, no se tuvo conocimiento de ninguna clausura definitiva, sólo hipotéticas, *manu militari* por la Administración.

Igualmente existían una gran cantidad de aprovechamientos con expedientes sancionadores abiertos. En todo caso aquellos quedaron archivados<sup>80</sup>, bien por la caducidad de la acción para sancionar y perseguir al culpable o por transcurso de los

---

<sup>79</sup> Vid. GARCÍA CARRETERO (2002), p. 135 y ss. Dice este abogado, conocedor de la problemática de este territorio, que en los expedientes sancionadores por la apertura de pozos podría alegarse infracción de los principios de legalidad y tipicidad en el Art. 25 de la CE y Art. 129 de la entonces vigente LRJPAC y Art. 4 del Real Decreto 1398/1993. Con anterioridad a la reforma de la Ley de Aguas de 1999, la simple apertura de pozos no era infracción expresamente tipificada (Arts. 108 ss. de la LAg. de 1985 y Arts. 314 y ss. del RDPH) necesitándose acreditar el alumbramiento para que se pudiera sancionar al usuario. Tal criterio era conocido por la CHG, y reconocido, entre otras, en Resolución de su Presidencia de 12 y 15 de noviembre de 2001, en la que se reconocía el criterio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha dado en sentencia de 10 de marzo de 2001 (Auto nº 701/98) y 11 de junio de 2001 (Auto nº1083/98), en las cuales se determinaba que la simple apertura de pozos en acuíferos sobreexplotados sin acreditar la efectiva extracción de aguas no era constitutiva de infracción a la Ley de Aguas.

<sup>80</sup> Según Resolución estimatoria del recurso de reposición, por estimación del recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales Superiores de Justicia, o bien de oficio por la CHG.

plazos establecidos, en base a la normativa que en cada momento se encontraba en vigor<sup>81</sup>.

En definitiva, como expresó el Comisario de Aguas de ese momento, junto con las dificultades intrínsecas del proceso de reconocimiento de derechos de aguas privadas para uso de riego, al no disponer de medios técnicos ni humanos suficientes para dar trámite a las solicitudes presentadas, ni instrucciones sobre la forma de proceder, se llevaron a cabo labores de reprofundización o cambios de ubicación de las captaciones sin la autorización administrativa correspondiente. Además, se añadió los pozos *ex novo*, sin derecho a la extracción del recurso, o aquellos pozos que gozando de autorización para uso doméstico, en realidad se dedicaban una pequeña explotación de viñedo.

Todo ello originó el aumento del número de has regadas, multiplicándose por cuatro en poco más de diez años. En 1985 se sobrepasaron las 100.000 has regadas y los 475 mm<sup>3</sup>/año de agua subterránea extraído, la evolución de la superficie siguió aumentando hasta que en 1989 se produjo un máximo histórico con más de 125.000 has. y extracciones de agua de 570 Mm<sup>3</sup>/año. Ello supuso un cambio hidrológico con impactos ecológicos muy graves circunstancias que conllevaron, como ya se ha expuesto, a la declaración administrativa de sobreexplotación provisional de los acuíferos más afectados, el Mancha Occidental (23) y Campo de Montiel (24)<sup>82</sup>.

La declaración de sobreexplotación llevaba implícita la paralización de todos los expedientes de autorización de investigación o de concesión de aguas subterráneas, suspensión del derecho de apertura de nuevas captaciones, establecido en el Art. 52.2 de la LAg. de 1985, sometido este último al régimen establecido en la propia declaración de sobreexplotación. Además la paralización de todos los expedientes en trámite de modificación de características de las concesiones de agua subterráneas y constitución forzosa de la Comunidad de usuarios, si no existiese<sup>83</sup>.

Por último era necesario dar término por la CHG a la inscripción de los derechos de aguas privadas para conocer su cuantía no solo para el control del recurso hídrico sino para la agrupación de sus titulares en las respectivas Comunidades de usuarios, como más adelante se detallará.

---

<sup>81</sup> Conforme el Art. 332 del RDPH, bien de lo dispuesto en el Art. 42.2 de la LRJPAC; bien de lo establecido en el Art. 92 de la citada Ley (redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en relación con lo dispuesto en la Disposición Adicional 8ª de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la LAg. de 1985 (aplicables sucesivamente en el tiempo, dependiendo de las fechas de incoación de los expedientes sancionadores).

<sup>82</sup> *Vid.* ARAGON CAVALLER (2002 b), p. 69 y ss.

<sup>83</sup> El RDPH en su texto original determinaba la paralización de todos los expedientes de autorización de investigación o de concesión de aguas subterráneas. Posteriormente, modificado por el Art. único. 6 del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, esta paralización se exceptúa para las aguas subterráneas destinadas a abastecimiento de población que no puedan ser atendidas con otros recursos alternativos. Esta última redacción se encuentra vigente en el momento de la elaboración del presente trabajo.

## **V. MEDIDAS AGROAMBIENTALES PARA LA RECUPERACIÓN HÍDRICA DE LOS ACUÍFEROS MANCHA OCCIDENTAL (23) Y CAMPO DE MONTIEL (24): PROGRAMA DE COMPENSACIÓN DE RENTAS**

### **1. MARCO INSTITUCIONAL Y OBJETIVOS**

Como se ha comentado en los apartados anteriores, el paso de la agricultura de secano a regadío tuvo un efecto inmediato muy positivo para la economía agrícola. Así pues, los nuevos cultivos introducidos produjeron rentabilidades muy altas que mejoraron la posición social del estado poblacional rural, vinculado directa o indirectamente con estas nuevas actividades.

No obstante, poco a poco se produjeron conflictos en el sector como causa del descenso de los niveles piezométricos y de la ausencia de agua cada vez en más zonas de los acuíferos Mancha Occidental (23) y Campo de Montiel (24). Además, el progresivo descenso del nivel de agua ocasionado por las extracciones estaba afectando a la conservación de los humedales de la Mancha. Igualmente amenazaba la supervivencia de los propios regadíos y encarecía su explotación.

Esta situación planteó la necesidad ineludible de reorientar la agricultura de la zona hacia un sistema de regadío extensivo, con extracciones de agua limitadas al volumen de recursos hídricos renovables, que permitiera compatibilizar la práctica agraria con la protección y conservación del medio natural.

En este sentido, una actuación compensadora por la incidencia económica y social motivada por la reducción de consumo de agua para regadíos venía siendo reclamada por los agricultores de este territorio y sus sindicatos,<sup>84</sup> pero carecía de antecedentes en España. En todo caso, dado que la situación de sobreexplotación de los acuíferos afectaba a espacios naturales protegidos, la administración regional planteó incluir la actuación compensadora en el marco del Reglamento (CEE) 797/85; cuyo Título V contemplaba la posibilidad de implementar esquemas de ayudas a los agricultores en zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente.

No obstante, antes de que el esquema de ayudas fuera aprobado, quedó promulgado el Reglamento CEE 2078/1992 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medioambiente y la conservación del espacio natural, creando un régimen comunitario de ayudas destinado a los agricultores que introdujeran en sus explotaciones dichas prácticas agrarias y que debían estar contempladas en programas de actuación para zonas específicas.

Pues bien, dentro de la región castellano-manchega la zona de Mancha Occidental y Campo de Montiel, reunía las condiciones para poder aplicar dicho Reglamento. De hecho, como ya se ha dicho, en esta zona los recursos disponibles se

---

<sup>84</sup> Recuérdese que de acuerdo a datos oficiales en ambos acuíferos existían cerca de 8.400 explotaciones de regadío con una superficie entre 105.000 y 135.000 has. Teniendo en cuenta una disponibilidad de aguas del 100 por cien (aprox. 5.000 m<sup>3</sup>/ha./año) y una composición de cultivos como la que presentaba el área en los años 80, se estimó que el regadío generaba unos 18.000 empleos anuales. La reducción de la disponibilidad de agua a la mitad suponía la pérdida de cerca del 25 por cien de estos empleos, es decir, unos 4.500 empleos. La Administración, por su lado, estimaba la pérdida de ingresos de los agricultores ocasionadas por la desaparición del regadío en 7,7 mil millones de pesetas anuales (59.520 ptas/ha x 130.000 has). *Vid.* MAP-MOPT Y JCC-LM (1992).

limitaban, casi exclusivamente, a las aguas subterráneas almacenadas en los acuíferos existentes en el subsuelo. Dichos acuíferos, constituían –al igual que en el momento presente- un elemento básico para el mantenimiento de dos zonas húmedas de gran importancia ecológica, declarados espacios naturales protegidos: el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y el Parque Natural de las Lagunas de Ruidera.

Así las cosas, en el marco del citado Reglamento CEE 2078/92, la Administración española presentó, ante la Comisión de la CEE, un Programa de compensación de rentas agrarias para la zona Mancha Occidental y Campo de Montiel. Dicho Programa fue elaborado conjuntamente por el Ministerio de Agricultura (MAPA) y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Gobierno regional) con la colaboración del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente (MOPTMA).

El primero fue responsable de las negociaciones con la Comisión Europea así como de la conservación y gestión del Parque Nacional de Tablas de Daimiel (uno de los objetivos del Programa), el segundo de la gestión de las políticas agrarias en la región y el tercero de la política del agua<sup>85</sup>.

La gestión del Programa correspondería a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a cuyos efectos aprobó el Decreto 22/1993, de 2 de marzo, por el que se establecía el régimen de ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, aplicable a los regadíos de las zonas de Mancha Occidental y Campo de Montiel. Posteriormente se aprobó una prórroga de este Programa por otros 5 años conforme el Decreto 6/1998 de 3 de marzo.<sup>86</sup>

El programa contemplaba la concesión de subvenciones para los agricultores que se comprometieran a la reducción del consumo de agua y simultáneamente una disminución sensible en la utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios, estableciendo unos estrictos controles para la comprobación de que los compromisos adquiridos por los agricultores se harían efectivos. En concreto, podrían percibir las ayudas los titulares de explotaciones agrarias pertenecientes a alguna Comunidad de Regantes ya constituida o en trámite de constitución, cuya explotación utilizara el agua con derecho acreditado para ello, dentro del perímetro de los acuíferos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel<sup>87</sup>. Respecto al consumo de agua, debía existir el compromiso de reducción en un 50, un 70 o un 100 por cien sobre la base de un consumo medio de 4.200 m<sup>3</sup>/año por ha. en regadío. Estos compromisos debían adquirirse con respecto al total de las parcelas de regadío de cada una de las explotaciones agrarias del agricultor incluidas en el perímetro de actuación y por un

---

<sup>85</sup> El coste aprobado por la Comisión para los 5 años de duración fue de 16.200 millones de ptas. (aproximadamente 104 millones de ECUs), de los cuales 75 % debían ser financiados por el FEOGA, 12,5 % por el MAPA y otros 12,5 % por la Administración Regional.

<sup>86</sup> DOCM nº 17 de 5 de marzo de 1993 y DOCM nº 12 de 13 de marzo de 1998 (periodos 1993-1997 y 1998-2002 respectivamente).

<sup>87</sup> Debe tenerse en cuenta como luego se analizará que la constitución de Comunidades de usuarios y su incorporación de todos los usuarios del agua (con independencia del título habilitante para el uso al agua) venía impuesta como causa de la declaración de sobreexplotación de estos acuíferos, conforme el Art. 171. 4 d) del RDPH en su versión original y Art. 171.5 e) del RDPH en su redacción dada por el Art. único 6 del RD 606/2003, de 23 de mayo.

plazo mínimo de 5 años (Arts. 2, 3 y 5 del Decreto 22/1993, de 2 de marzo), con la excepción de las dedicadas a viñedo<sup>88</sup>.

En relación a las ayudas los agricultores podrían percibir una prima anual por ha en compensación a su pérdida de renta, con los importes máximos de 26.000 pesetas/29.850 pesetas por ha (156,26 euros por ha/179,40 euros/ha), para los agricultores que redujeran el consumo de agua en un 50 por ciento, 43.000 pesetas/49.350/pesetas por ha. (258,44 euros por ha/296,60 euros/ha) para los agricultores con una minoración de consumo de agua en un 70 por ciento, y 60.000 pesetas/68.900 pesetas por ha (360,61 euros por ha/414,09 euros/ha) para los agricultores con una reducción de consumo de agua en un 100 por cien<sup>89</sup>. En los tres supuestos debía existir, igualmente, la disminución en fertilizantes y productos fitosanitarios.

Las solicitudes y demás documentación complementarias debían presentarse en las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Agricultura o en las Agencias Comarcales de Extensión Agraria. Es importante destacar que en el trámite de presentación de solicitudes las Comunidades de Regantes llevaron a cabo una labor de asesoramiento y de intermediación entre las citadas Delegaciones y los agricultores.

Por su parte, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formalizó Convenios de colaboración con las Comunidades de usuarios para establecer normas de colaboración en la difusión, gestión y control del Programa. La difusión de las ayudas se realizó a través de las Comunidades de Regantes a todos los asociados y de los Servicios de Extensión Agraria de la Junta a partir de reuniones y circulares y de una campaña radiofónica.

La aprobación de las solicitudes fue responsabilidad de la Administración Regional (la Consejería de Agricultura) al igual que la tramitación de la compensación financiera derivada de la adopción del Programa.

El control correspondió en primera instancia a las Comunidades de Regantes, que debían verificar los Planes de Cultivos incluidos en las solicitudes. Además, la Consejería de Agricultura realizó un control *in-situ* del citado Plan con periodicidad anual en todas las grandes y medianas explotaciones y a las acogidas a la opción de reducción del 100 por cien del consumo de agua y a una muestra de pequeñas explotaciones. En todo caso, todas las explotaciones debían ser controladas al menos una vez durante la vigencia del Programa, esto es, 5 años.

En relación a los objetivos finales que se perseguían con este Programa eran el mantenimiento de la actividad agraria, la conservación de los espacios naturales y conseguir zonas húmedas en las partes más bajas alimentadas por los excedentes de los

---

<sup>88</sup> Vid. VILADOMIU Y ROSELL (2002), p. 284, Tabla 2.-Cantidades máximas de agua y abonos y fitosanitarios según opción. En concreto respecto al agua disponible con la opción del 50 por ciento era de 2.100 m<sup>3</sup>/ha/año y la opción 70 por ciento 1.200 m<sup>3</sup>/ha/año.

Conforme el Decreto que aprobó estas ayudas no podían acogerse las explotaciones agrarias dedicadas a cultivos leñosos (viña y olivo), ya que lo se pretendía era la eliminación de los cultivos de mayor consumo de agua, esto es, determinados herbáceos (ejemplo maíz).

<sup>89</sup> Art. 4 del Decreto 22/1993, de 2 de marzo. En relación a los cálculos de las primas compensatorias se encuentran en el Anexo 7 del documento del MAPA-MOPT Y JCC-LM (1992).

Las primas corresponden a los planes quinquenales en los periodos 1993-1997 y 1998-2002 respectivamente.

acuíferos (intentar el afloramiento de los Ojos del Guadiana en 15 años). Estos objetivos debían obtenerse a través de la reducción de consumo de agua y consecuente compensación de rentas a los agricultores afectados por la reducción del riego.

Por último, como objetivos estratégicos se pretendía la reducción de las extracciones de agua del Acuífero Mancha Occidental (23) en 240 hm<sup>3</sup>/año, estabilizando las extracciones en 300 hm<sup>3</sup>/año (se estimaba en 340 hm<sup>3</sup> los recursos renovables); reducciones de las extracciones de agua del Acuífero Campo de Montiel (24) entre 15 y 30 hm<sup>3</sup>/año (según se tratase de año seco o lluvioso).

## 2. RESULTADOS Y CARENCIAS

Este Programa tuvo un carácter voluntario para los agricultores. No obstante, su aceptación quedó condicionada por la propia reducción en el volumen de agua a utilizar para el regadío de la zona, impuesto por la CHG en los acuíferos declarados sobreexplotados. En este sentido si confrontamos las tres opciones del citado Plan con el régimen de explotación que introdujo restricciones en el uso del agua en función del tamaño de las explotaciones, se aprecia que a partir de unas 20 ha de regadío resultaba conveniente acogerse, ya que la cantidad de agua de la que se disponía, de acuerdo con el citado régimen (unos 2.200 m<sup>3</sup>/ha) era igual o inferior a la que resultaba de acogerse al Programa con la opción de reducción en un 50 por ciento.

Por su parte, al introducir una indemnización por la caída de rentas al cambio de los cultivos menos exigentes en agua y con un margen bruto por hectárea menor, convirtió, socialmente, aceptable estas restricciones. En todo caso, si bien el grado de aceptación de un programa agroambiental es uno de los criterios utilizados para evaluarlo, en este caso los datos sobre acogidos deben considerarse con cautela como indicador de la idoneidad o éxito de la actuación. En este sentido muchos agricultores se acogieron a esta opción a la vista del propio régimen de explotación existente que les impedía superar unos niveles de extracción.

Además, es cierto que se consiguió la reducción de consumo de agua extraída en las explotaciones acogidas a este Programa, en base a los cambios de cultivos producidos en las explotaciones; de hecho los cultivos más exigentes en agua, como el maíz y la remolacha azucarera, desaparecieron prácticamente del área, sin embargo el propio objetivo ambiental resultó discutible. Así, desde 1995, cuando se alcanzaron las 85.000 ha acogidas al plan (casi un 90 por ciento en la opción reducción en un 70 por cien), el ahorro teórico de agua superó los 300 Mm<sup>3</sup> anuales<sup>90</sup>. No obstante se trataba de un ahorro teórico por cuando esta cifra se derivaba de confrontar los 4.200 m<sup>3</sup>/ha de consumo medio en las superficies de regadío con la dotación resultante de la opción de reducción elegida. Pero no hay que olvidar que existía un régimen de explotación que reducía la disponibilidad de agua por debajo del citado consumo medio, según el tamaño de la explotación. Es decir, se trataba de un ahorro sin considerar la restricción impuesta como resultado de las declaraciones de sobreexplotación de los acuíferos. Además, en algunas campañas muchos agricultores no podían legalmente extraer este

---

<sup>90</sup> CAMA/JCC-LM,(1997).<http://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/el-pr%C3%B3ximo-viernes-se-publicar%C3%A1-el-decreto-que-regula-este-programa-de-compensaci%C3%B3n-de-rentas-en-los-%C3%B3ltimos-a%C3%B1os> consulta el 2 de octubre de 2017.

consumo medio, ya que esta agua no estaba disponible en sus pozos como resultado de la caída de los niveles freáticos<sup>91</sup>.

En todo caso hay que considerar que el objetivo último de los programas ambientales europeos es fomentar la introducción de prácticas agrarias compatibles con la conservación del medio, mediante un régimen de ayudas. Tales ayudas agroambientales incentivan el cambio de prácticas y compensan las nuevas prácticas. La cuestión para el supuesto de estudio es conocer si con estas ayudas se estaba primando exclusivamente la renuncia temporal a cultivos intensivos en agua o si se estaba incentivando la introducción de una agricultura sostenible, y por tanto menos intensiva en el uso del agua.

De hecho, como manifestaron los investigadores ROSELLL y VILADOMIU<sup>92</sup>, los agricultores de la zona vieron este Programa ambiental como una medida coyuntural que debía desaparecer en el momento que se regularizasen las lluvias o que se acometiese un trasvase desde otras cuencas. Es más, los agricultores actuaron como agentes pasivos, que tan solo recibieron las ayudas a cambio de cambiar el tipo de cultivo, pero en ningún momento se acompañó la medida con la modernización y mejora de los regadíos que de forma definitiva hubieran favorecido cambios estructurales.

Es cierto que este Programa tuvo un carácter pedagógico, por cuanto enseñó a valorar el agua y comprender la importancia que tiene para el mantenimiento del medio. Sin embargo una de las medidas básicas de control, como es la instalación de caudalímetros, quedó al margen. Estos aparatos hubieran hecho mucho más palpable la cuantía del agua empleada y hubieran forzado a cada agricultor a buscar la utilización óptima del agua asignada, mejorando los sistemas de riego.

---

<sup>91</sup> En 1991 la CHG aprobó el primero de una serie de regímenes anuales de explotación del acuífero Mancha Occidental. El régimen de explotación restringía la capacidad de extraer aguas a los usuarios industriales y agrícolas. Se trataba de un régimen con una modulación en función del tamaño de la explotación. En concreto, considerando el volumen de agua utilizado de acuerdo con el título que habilitase su uso (de acuerdo con las Disposiciones transitorias Primera, Segunda, Tercera y Cuarta de la Ley de Aguas y las correspondientes inscripciones en el Registro de Aguas o en el Catálogo de aprovechamientos de aguas privadas de la cuenca). Subsidiariamente, se utilizó el volumen máximo de 6.000 m<sup>3</sup>/ha. Dentro del perímetro definido el volumen de agua a extraer en cada explotación individualiza se limitó durante los años 91 y 92 al 75% y 65% respectivamente del volumen de agua normal utilizado, salvo los primeros 60.000 m<sup>3</sup> /anuales que debía reducir el volumen de agua en el 90% y 80% para los años citados, a partir de 10 has. Quedaron exceptuadas de las limitaciones expuestas las explotaciones cuyo volumen de agua normal utilizado fuese inferior a 20.000 m<sup>3</sup>/anuales y superficie máxima de 3 ha. (BOP de Albacete, nº 49 de 24 de abril de 1991). Posteriormente, como más adelante se analizará los regímenes de explotación han ido cambiando hacia una mayor restricción.

Por otra parte, el Régimen de explotación del acuífero Campo de Montiel del año 1993 delimitó la zona meridional en la que no podía utilizarse el agua. En las explotaciones agrarias de menos de 3 ha podría utilizarse hasta 4.000 m<sup>3</sup>/ha/año y para el resto de explotaciones un máximo de 1.000 m<sup>3</sup>/ha/año. (BOP de Albacete nº 35 de 24 de marzo de 1993).

<sup>92</sup> Vid. VILADOMIU y ROSELL (1997). p. 340. El balance de esta experiencia se consideró a través de los resultados obtenidos de 75 encuestas, de las cuales 62 se hicieron a agricultores acogidos al Programa, y la información procedente de entrevistas a las Administraciones implicadas, Comunidades de Regantes, Sindicatos, grupos ecologistas, etc.... completadas en el segundo semestre de 1995 y primer semestre de 1996.

Además, hay que añadir que no aportó nada al problema de los pozos y superficies de regadío ilegales, es decir, no reconocidos por la CHG. Por lo que, el ahorro del agua tan solo se refería a las extracciones de los pozos legales.

Igualmente esta actuación no solucionó la falta de coordinación entre todas las instituciones y organizaciones partícipes. En esos momentos la CHG se encontraba desbordada, sin medios técnicos ni humanos para solventar el problema de los pozos ilegales, dado que, entre otras circunstancias, coincidió con el momento de la inscripción de las aguas privadas, en los términos de las ya citadas disposiciones transitorias tercera y cuarta del LAg. de 1985, causando una situación de confusión e incluso “tolerancia” de los “ilegales” o no “reconocidos”. La falta de sintonía con la Administración regional, el poco apoyo político del momento desde las instancias locales, incluso regionales, para llevar a cabo un ahorro drástico del agua, y sobre todo la falta de convicción de que el modelo de desarrollo practicado por la zona era insostenible. Así las cosas, se seguía pensando en ese momento que un trasvase de aguas superficiales que permitiera recarga a los acuíferos era la solución.

Por último desde una perspectiva social, este Plan compensó los ingresos dejados de percibir por los cambios de cultivos, con una reducción de consumo de agua. No obstante, produjo una caída de empleo, dado que las ayudas incentivaban la pérdida de rentas por dejar los cultivos, pero no la transformación de las explotaciones y consecuente conversión de aquel.

En definitiva, todas estas circunstancias llevaron a desaprovechar las posibilidades que abría este primer programa agroambiental. Es cierto que este plan cubrió objetivos tanto ambientales como sociales, siendo estos segundos tan importantes o más que los primeros. Sin embargo no se aprovechó suficientemente como base para asegurar una mejor gestión de los recursos hídricos subterráneos. Asimismo, resultó poco incentivador como cambio estructural en la agricultura de la zona.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Vid. los trabajos realizados ROSELL Y VILADOMIU, 1997, 1998, 1999 y ROSELL (2001 a) y b).

## CAPÍTULO II

### **MEDIDAS ESTRUCTURALES PARA LA RECUPERACIÓN HÍDRICA DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DE LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA EN EL MARCO DE UN DESARROLLO SOSTENIBLE: EL PEAG**

#### **I. INTRODUCCIÓN: UNAS LÍNEAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE NUESTRO DERECHO DE AGUAS Y LA INFLUENCIA DE LA DMA**

Con el fin de entender la importancia de la evolución normativa en la zona de estudio, he considerado necesario abordar el cambio de paradigma que ha supuesto en nuestro derecho interno la transposición de la DMA. Obviamente este análisis tendrá una visión general, ya que a lo largo de este capítulo y en los sucesivos los conceptos que se exponen se irán desarrollando en función del grado de aplicación.

Como punto de partida las Leyes de 1866-79 declararon del dominio nacional y uso público las aguas corrientes, continuas o discontinuas, apartándose del criterio romanista seguido en otros países europeos. En síntesis, las aguas corrientes se declararon de dominio público, mientras que las demás se regían por un principio de accesión al suelo. Sobre las aguas subterráneas en esos momentos estaba claro el derecho del propietario del suelo al alumbramiento.<sup>1</sup>

La revisión del régimen de las aguas subterráneas se hacía necesaria no ya por la supuesta “nacionalización” de estas aguas, sino por la obligación de controlar el uso de estos recursos<sup>2</sup>.

Por su parte la promulgación de la CE en 1978, con la nueva estructura territorial del Estado, acentuó la necesidad de adecuar la legislación de aguas a los criterios constitucionales y estatutarios de delimitación de competencias, materializándose a través de la LAg. de 1985<sup>3</sup>. A partir de este momento se introducen en nuestro ordenamiento jurídico nuevos conceptos de gran transcendencia jurídica que iban unidos a los nuevos principios en que debían basarse las actuaciones en materia de aguas. En concreto son tres: la unidad del ciclo hidrológico, se reconoce por Ley que está integrado por las aguas continentales superficiales y subterráneas y que constituyen

---

<sup>1</sup> Vid. MENENDEZ REXACH (2016), p. 24 y 25.

<sup>2</sup> Vid. MENENDEZ REXACH, GALLEGO ANABITARTE y otros (1986), p. 467 y ss.

<sup>3</sup> Vid. ALCAÍN MARTÍNEZ (1994), p. 14 y ss. Manifiesta esta autora la importancia del Preámbulo de la LAg. de 1985 en relación a su antecesora de 1879 caracterizada por ser “técnicamente perfecta” resultaba insuficiente ante el desarrollo socioeconómico producido durante más de un siglo; en definitiva, no daba respuesta a “(...) los requerimientos que suscitan la nueva organización territorial del Estado, nacida de la Constitución de 1978, las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad, los adelantos tecnológicos, la presión de la demanda y la creciente conciencia ecológica y de mejora de la calidad de vida(...)”.

un recurso unitario subordinado al interés general; la declaración del dominio público hidráulico y como complemento se introdujo la planificación hidrológica como el mecanismo adecuado para conseguir la mejor satisfacción de las demandas del agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales<sup>4</sup>. La concurrencia de estos tres conceptos como nos dice la autora ALCAÍN MARTÍNEZ “nos lleva a una afirmación genérica que resume la *ratio legis* de la normativa española de aguas: Todas las aguas, superficiales y subterráneas se someterán al mismo régimen jurídico, con independencia de los títulos jurídicos que permitan su aprovechamiento, con el objetivo de conseguir una utilidad racional y una protección adecuada del recurso”<sup>5</sup>.

El reconocimiento legal del dominio público hidráulico del que forman parte las aguas subterráneas y los acuíferos subterráneos (con independencia de los derechos adquiridos por la anterior legislación) constituyó el punto de partida para que la Administración asumiera la necesidad de intervenir en las situaciones de descontrol y sobreexplotación de los acuíferos<sup>6</sup>.

Posteriormente con la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, se abordó directamente la necesidad de elaborar sistemas de gestión eficaces para afrontar los principales problemas que plantean las aguas subterráneas en España: el desconocimiento, la sobreexplotación y la contaminación. Asimismo dicha Ley, con la mención expresa a la experiencia obtenida en la sequía de principios de los noventa, incorporó soluciones alternativas que, en principio, permitieran incrementar la producción de agua con la desalación o reutilización y potenciar la eficiencia a través de la flexibilización del régimen concesional. En concreto para este último aspecto se crearon dos herramientas: el contrato de cesión de derechos de uso al agua y los centros de intercambio de derechos. Estos instrumentos quedaron incorporados en el TRLA y su desarrollo en el RDPH.

A todo ello hay que añadir que España entró en la CE el 1 de enero de 1986<sup>7</sup>, y ése es también el momento en el que se recibió todo el acervo comunitario existente sobre las aguas y a partir del cual nuestro país será receptor, pero también participe en la creación de un Derecho europeo sobre esta materia. Precisamente una de las

---

<sup>4</sup> Esta técnica fue avalada por el TC al reconocer en el Fundamento de Derecho 14 de la STC 227/1988, que “La incorporación de un bien de dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional, garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial”.

<sup>5</sup> Vid. ALCAÍN MARTÍNEZ (2007), p. 213.

<sup>6</sup> En el Preámbulo de la LAg. de 1985 se reconoció que para conseguir uno de los principales objetivos de nuestro Derecho de Aguas, el uso racional del agua, era imprescindible que “el recurso esté disponible no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda”.

<sup>7</sup> Curiosamente esta fecha es coincidente con la fecha de entrada en vigor de la LAg. de 1985.

manifestaciones más importantes ha sido la DMA, la cual nace como respuesta a la necesidad de unificar las actuaciones en materia de gestión de agua en la UE<sup>8</sup>.

La DMA es la base jurídica sobre la que se debe construir una política de aguas sostenible. Esta norma es innovadora y ambiciosa en sus objetivos, compleja en su contenido y aplicación, e integradora y participativa en sus métodos. Todo ello la ha convertido en un centro de atención multidisciplinar y social.<sup>9</sup> Además no sólo es una directiva ambiental en materia de aguas, sino que pretende ser el marco legislativo coherente, efectivo y transparente de la política integrada de aguas en la UE<sup>10</sup>.

En su contenido representa un cambio cualitativo y no sólo cuantitativo en la política de aguas<sup>11</sup>. Esta Directiva enfoca la política de aguas basado en el concepto de ecosistema y su uso sostenible<sup>12</sup>. Establece un modelo integrado y de participación activa en la planificación y gestión, frente al anterior modelo fragmentado y de participación limitada y reactiva. Además incorpora los instrumentos económicos como elementos decisivos para lograr el uso sostenible.

La aprobación de la DMA, pero también de otras posteriores, muestra el inequívoco interés desde las instancias de gobierno de la UE en conseguir unos adecuados niveles de calidad de las aguas, libres de contaminación, que no se agotan en controles de cantidad y preferencia de usos.

La DMA es norma de rango superior al derecho interno conforme a los principios de “primacía y efecto directo” del derecho de la UE<sup>13</sup>. Obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado a conseguir, dejando a las autoridades nacionales la

---

<sup>8</sup> En este aspecto hay que recordar que el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992 crea la UE, la cual está formada por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal.

<sup>9</sup> Vid. EMBID IRUJO (2003 c), p. 11. En el mismo sentido Vid. LA CALLE MARCOS (2008), en <https://we.riseup.net/assets/112612/DCE-es.pdf>. Última consulta el 25 de mayo de 2018.

<sup>10</sup> Vid. LA CALLE MARCOS *op. cit.* p.7. Manifiesta el autor que para conocer el alcance de esta vocación es necesario saber qué entiende la DMA por “política de aguas”. No la define, pero como aproximación se puede decir que es el conjunto de acciones y omisiones que realizan o de la que son responsables las Autoridades públicas en relación a las aguas y los ecosistemas relacionados con estas. Igualmente expresa que en el Derecho español la expresión “política del agua” ya se utilizó con anterioridad a la Directiva, para designar la “ordenación y protección” del agua “en su sentido amplio de recurso productivo y medioambiental en el Real Decreto 576/1991, de 21 de abril, de estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (BOE nº 96 de 22 de abril).

<sup>11</sup> La Comisión Europea la propuso como una continuación integradora de la política ambiental diseñada en el Quinto programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente lo que no impide reconocerle el salto cualitativo en esta línea. Vid. Comisión de las Comunidades Europeas (1996).

<sup>12</sup> Comienza a introducirse el concepto de ecosistema en el ordenamiento jurídico español a través del Derecho internacional general con el Convenio de Helsinki de 1992 sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales (Instrumento de ratificación de 23 de julio de 1997 del Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki el 17 de marzo de 1992 BOE nº 81 de 4 de abril de 2000). Por su parte el legislador español introdujo el concepto de ecosistema en la LAg. de 1985 con la reforma de 1999 en relación a las cautelas previas a la autorización de los contratos de cesión de derechos privativos de uso de las aguas (Art. vigésimo cuarto de la Ley 46/1999).

<sup>13</sup> Es, además, fuente de Derecho con características especiales, dado que establece unos objetivos de protección medioambiental que cada Estado debe lograr, sin imponer medidas detalladas, pero exigiendo una armonización básica y suficiente para la consecución de la adecuada calidad de todas las aguas sin excepción (STJCE de 30 de noviembre de 2006 (Asunto 32/05, Comisión contra Luxemburgo). Vid. MARTÍNEZ MARTÍNEZ (2012), p. 61 y ss.

elección de las formas y de los medios. Además la adaptación del Derecho interno a la DMA es una obligación de resultado para los Estados (Art. 249 TCE) cuyo plazo de tres años expiró el 22 de diciembre de 2003 (Art. 24 de la DMA). En nuestro Derecho interno llama la atención que se incluyera en el último mes, mediante la modificación del TRLA en la llamada “ley de acompañamiento” a los presupuestos generales del Estado<sup>14</sup>.

En todo caso, sin entrar en un análisis de cómo se ha llevado a cabo la modificación del sistema jurídico español, tras la transposición de aquella se incorpora la prioridad de la protección en los fines de la política de aguas, pues la consecuencia del buen estado de las aguas y los ecosistemas sólo puede tener excepciones en casos extremos. Para ello se fijan unos objetivos medioambientales (Art. 92 bis del TRLA) que deberán satisfacerse en un plazo determinado. En concreto debían alcanzarse antes de 31 de diciembre de 2015, pudiéndose prorrogar respecto a una determinada masa de agua no más allá del 31 de diciembre de 2027, salvo que las condiciones naturales impidan lograr los objetivos (disposición adicional undécima del TRLA).

La importancia y el alcance de la finalidad de protección se concretan a través de la planificación hidrológica y los programas de medidas y seguimiento. Especialmente relevante es el tratamiento de las excepciones. En ellas se caracteriza la relación entre el interés de la protección y el interés de su uso económico y social del agua. La consecución de los objetivos del buen estado de las aguas sólo puede tener excepciones en casos de que no existiendo alternativas, exista fuerza mayor, una inviabilidad técnica, económica o natural, un interés público superior y/o que los datos para el medio ambiente y la sociedad se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible (Art. 39.1 y 2 del RPH y Art. 4.7 de la DMA)<sup>15</sup>.

El modelo de planificación y gestión configurado por la Directiva a través de los objetivos medioambientales supone un cambio sustancial respecto del modelo de planificación hidrológica preexistente en el Derecho español. Mientras que la planificación anterior se centraba en la asignación y reservas de caudales a los distintos usos y usuarios, la planificación actual se ha de centrar en la protección y en su uso sostenible. Para que esta protección y uso sostenible no sean meros enunciados generales con difícil plasmación práctica, se articulan los objetivos medioambientales y los Programa de medidas y seguimiento. Este sistema dedica una especial atención a la consecución de resultados de manera que para cada cuerpo o masa de agua establece un

---

<sup>14</sup> Apartado V de la exposición de motivos y capítulo V del título V de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Por su parte esta adaptación ha merecido críticas por realizarse a través de una norma inadecuada para el fin propuesto, e introducirse a través de una enmienda en el Senado reduciendo su debate parlamentario. *Vid.* las Intervenciones en el telegráfico debate parlamentario del Grupo Mixto (Sr. Labordeta) IU (Sra. Urán) PSOE (Sr. Bel) Diario de Sesiones del Congreso nº 308 de 23 de diciembre de 2003. *Vid.* DELGADO PIQUERAS (2004), p.182 y ss. *Vid.* FORTES MARTÍN (2006), entre otros.

<sup>15</sup> Este supuesto de actividades humanas de desarrollo sostenible que justifican menores objetivos de protección natural ha sido criticado por la doctrina. Por ejemplo, PRAT señala que “parece una contradicción en sí mismo ya que supone que el desarrollo sostenible implica una preservación o mejora de los ecosistemas en los cuales se ubica. Dependerá, pues, de las propias autoridades de cuenca el nivel de exigencia del estado ecológico de sus ecosistemas acuáticos en función de los objetivos ambientales que definan ellos y de la categoría en la que les incluyan”. *Vid.* PRAT (2001), p. 40 y ss.

diagnóstico y un objetivo de mejora para alcanzar su buen estado cuantitativo y cualitativo. El seguimiento también tiene una especial importancia en este sistema ya que de forma continua se comprueba si se están alcanzando los resultados que se esperaban, y si no consigue la mejora se exige la aplicación de nuevas medidas complementarias o adicionales. Además se trata de una obligación de resultado en la que tienen el deber de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar su cumplimiento y el deber de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización. El incumplimiento de estas obligaciones puede dar lugar a un proceso de infracción ante el tribunal de Justicia e incluso a la imposición de sanciones.

A todo ello hay que añadir que la DMA ni la norma que la transpuso al ordenamiento español aluden específicamente a la naturaleza privada o pública de las aguas, ni al tipo de titularidad sobre estas, ni aprovechamiento, propiedad privada, concesión, etcétera<sup>16</sup>. En este sentido la naturaleza jurídica de las aguas queda al margen del objetivo primordial de aquélla, esto es, conseguir el buen estado cuantitativo y cualitativo de las mismas.

Además la DMA ha supuesto una vocación integradora en la propia política de aguas y en el resto de políticas públicas. La integración “ad intra” trata de aunar objetivos, ámbitos, métodos y medios antes fragmentados. La integración “ad extra” intenta que la protección ambiental de las aguas y los ecosistemas asociados se incorpore al resto de políticas públicas.

En concreto la integración “ad extra” requiere una coordinación eficaz y coherente de todas las políticas públicas relacionadas. Coordinación que ha de garantizarse de forma estructural a través de la ordenación del territorio y la gestión hidrológica. Los Programas integrados de medidas cumplen esta función al incluir todas las medidas necesarias para la protección y el uso sostenible de una masa de aguas, aunque hayan de adoptarse por Autoridades diferentes. Los ámbitos donde se evidencia esta necesidad de manera más clara son las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo.

La DMA reconoce que el éxito de su misión depende en gran medida de que su aplicación se lleve a cabo con diálogo institucional y multinivel, entre las Autoridades implicadas (comunitarias, estatales, regionales y locales) y con la participación activa del público (en general y de todas las partes interesadas).

Por otro lado aparecen una serie de conceptos territoriales sobre los que construye su sistema de planificación y gestión con el fin de obtener la protección de la calidad de las aguas de todo tipo, superficiales continentales, de transición, costeras y subterráneas fijando claros objetivos y fechas para su consecución. El concepto básico es el de cuenca hidrográfica y partiendo de él dicha directiva elabora el concepto

---

<sup>16</sup> *Vid.* EMBID IRUJO (2012 a). En este sentido expresa el profesor EMBID que La DMA “no se plantea siquiera, el tema de la propiedad de las aguas con la misma omisión que, en general, el derecho europeo pasa por alto las cuestiones de propiedad desde los mismos tratados fundacionales. El buen estado de las aguas –el gran objetivo de la DMA- debe conseguirse en relación a todas las aguas, sean de titularidad pública o privada, cuestión que depende de los derechos internos de cada país e indiferente a los ojos de la DMA”.

principal de demarcación hidrográfica y el derivado de subcuenca. Como concepto espacial mínimo a los efectos de la gestión se introduce “la masa de agua”.

España ha sido pionera en la aplicación del concepto de cuenca en la gestión del agua y contaba con una definición similar pero no igual a la comunitaria. Definición que ha permanecido vigente hasta la adaptación literal a dicha directiva. Lo que si parece ser común en ambos sistemas jurídicos es que se trata del marco territorial o presupuesto geográfico para la gestión sostenible (Art. 16 y 16.bis del TRLA)<sup>17</sup>.

Por su importancia en esta investigación debo detenerme en el concepto de masa de agua considerada como unidad mínima de gestión en el ámbito de la planificación hidrológica. No obstante no existe una definición básica de masa de agua que comprenda la masa de agua superficial y la masa de agua subterránea. De ambas

---

<sup>17</sup>En este aspecto en nuestro derecho interno el TC ha asumido que la cuenca hidrográfica, a efectos de gestión, es una unidad infragmentable, posición que confirma el principio de unidad de cuenca regulado en el Art. 16 del TRLA (en términos semejantes en el Art. 14 de la derogada LAg. de 1985). Esta circunstancia conlleva conocer a quien corresponde las competencias en materia de aguas como causa de nuestra organización territorial. Así pues el Art. 149.22 de la CE determina que es competencia del Estado “las aguas que discurren por más de una CA”. Así la STC 227/1988, de 29 de noviembre, consideró yuxtaponer a la constitucional palabra “aguas” la expresión legislativa “cuencas hidrográficas” y entender, entonces, que las cuencas hidrográficas que se extendieran por el territorio de dos o más CCAA eran las de competencia del Estado y que las incluidas en el territorio de una sola CA eran las susceptibles de ser objeto de la competencia de dicha Comunidad si de la misma podía, en virtud del origen de su proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía, acceder legítimamente a dicha competencia.

Y siguiendo de nuevo con la polémica relación agua-territorio y consecuente proceso de “territorialización del agua” se ha visto plasmada en la nueva redacción de los EEAA aprobados con posterioridad al año 2006, en particular la reforma del Estatuto de Andalucía en su art. 51 y el de Castilla León en el Art. 75.1. El recorrido del proceso ha sido relativamente corto, porque las sentencias TC 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011 de 17 de marzo, han anulado, respectivamente, dichos preceptos. Es especialmente relevante en el hilo argumental de este apartado que las sentencias indicadas consideran la cuenca hidrográfica como una unidad que no es sólo no es susceptible de fragmentación a través de normas estatutarias, sino que tampoco puede ser fragmentada por la legislación estatal. Porque ahora el intérprete supremo de la Constitución concluye que «aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del artículo 149.1.22 CE, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes» (FJ 6, STC 30/2011). Además, cualquier otra concreción del criterio territorial contenido en el artículo 149.1.22 CE distinto al establecido actualmente en el TRLA “nunca podría comportar un entendimiento fragmentador del concepto de cuenca hidrográfica, con ésta u otra denominación pueda utilizarse “(FJ 9º, STC 30/2011). Por último, el “legislador estatal no puede definir las competencias exclusivas del Estado en relación con una cuenca hidrográfica supracomunitaria (...) mediante un entendimiento fragmentador de la cuenca que conduzca a compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma” (FJ 11º STC 30/2011). No obstante hay que considerar si la idea de gestionar el agua en el marco de la cuenca hidrográfica es compatible con el Derecho de la UE, esto es la DMA, que proclama la demarcación la principal unidad a efectos de las gestión de las cuencas hidrográficas (Art. 2.15 DMA), sin que exista una mención explícita al principio de unidad de cuenca. En este sentido el hecho de que la demarcación hidrográfica se configure como la principal unidad a efectos de la gestión de cuencas no debe cuestionar el principio español de unidad de cuenca, pues la cuenca hidrográfica constituye la unidad básica de gestión. Es decir que el concepto superior de demarcación hidrográfica no obsta a que el concepto de cuenca hidrográfica se configure como una unidad más elemental de gestión, que puede y ha de incluirse en un ámbito superior, la demarcación, que puede introducir no solo otras pequeñas cuencas vecinas, sino también aguas costeras y de transición. *Vid.*: EMBID IRUJO (2007 a), p. 15 y ss. EMBID IRUJO (2012 a), pp. 15 a 37. LA CALLE MARCOS (2007), MARTIN RETORTILLO (1997), p. 379 y ss., FANLO LORAS (2007 a), GALLEGO CÓRCOLES (2011), pp. 283-316. AGUDO GONZALEZ (2010), p. 13 y ss.

definiciones se puede inferir que es una parte homogénea, diferenciada y significativa de las aguas de una cuenca hidrográfica que se identifica y utiliza como la fracción básica para conocer y diagnosticar su estado de conservación, aplicar las medidas necesarias para su protección y uso sostenible y seguir su evolución<sup>18</sup>. La utilidad de este fraccionamiento de la cuenca hidrográfica tiene su razón de ser en facilitar o posibilitar un diagnóstico y una aplicación de medidas eficaz, eficiente y efectiva para lograr los objetivos medioambientales de los Programas de medidas y por ende de la planificación hidrológica. No sería factible gestionar y alcanzar un buen estado de las aguas de una cuenca hidrográfica con un solo diagnóstico para todas las aguas que la integran o unos únicos objetivos ambientales para todas ellas; la diversidad de circunstancias y estados agrupados haría imposible una aplicación global de medidas que fuera coherente para todas las aguas.

La clasificación de las masas de agua se realiza atendiendo a distintos criterios como son su situación (superficial o subterránea), su tipología (río o lago, de transición o costera, acuífero), su origen (natural, artificial, o muy modificada), su uso (utilizadas para la captación de agua potable, de uso recreativo y de baño) y su estado (óptimo, muy bueno, bueno, aceptable, malo y muy malo) (Art. 40 bis del TRLA, Art. 3 del RPH y apartado 1.2 IPH).

Estas unidades mínimas de gestión deberán definirse y caracterizarse. Una vez conocidas sus particularidades, en lo que se refiere a las masas de agua subterráneas se trata de asegurar un equilibrio entre la extracción y su recarga y analizar las presiones y los impactos de la actividad humana sobre la calidad de aquéllas, con el fin de identificar las que se encuentran en riesgo de no alcanzar los objetivos medioambientales. Como respuesta a esta situación se encuentran los programas de acción con el fin de obtener dichos objetivos en los plazos enumerados.

Pues bien, las medidas que se irán desarrollando en las páginas siguientes para conseguir un equilibrio entre las extracciones y la alimentación de las masas de agua de la cuenca Alta del Guadiana no solamente son compatibles sino que están en plena sintonía con el contenido de la DMA.

---

<sup>18</sup> Esta definición coincide en gran medida con la propuesta realizada por el Grupo de trabajo sobre masas de agua en Guidance Document nº 2. Identification of Water Bodies, (2003), p.2 y ss.

## II. NECESIDAD DE NUEVAS ACTUACIONES PARA CORREGIR EL DÉFICIT HÍDRICO DE LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

Como se ha expuesto en el capítulo anterior, ante la situación ambiental degradada de este territorio, iniciada a mediados de los años 80 por la actividad expansiva de la agricultura de regadío, se iniciaron una serie de medidas con el fin de reducir las extracciones de agua de sus acuíferos, en particular la creación de espacios protegidos, declaración administrativa de sobreexplotación de sus acuíferos y el Programa Agroambiental de la Mancha Occidental y Campo de Montiel. En lo que se refiere a este último –como ya se ha analizado– si bien consiguió reducir, en principio, el volumen de agua extraído, tan solo fue de forma coyuntural, siendo los agricultores partícipes pasivos de la reducción del consumo de agua al verse forzados a abandonar unos cultivos en beneficio de otros menos exigentes en agua, sin tener que buscar respuestas imaginativas a la nueva situación<sup>19</sup>.

Realmente con este Programa no se abordó de raíz la estabilización del regadío. De hecho el cambio de cultivos se llevó a cabo por el incentivo de subvenciones sustanciosas. Además, los apoyos a las rentas agrarias se realizaban en función de la superficie, y ello originó que las ayudas se concentraran en pocas explotaciones de gran dimensión, comparativamente poco generadoras de empleo, mientras quedaban desamparadas las pequeñas explotaciones familiares que tenían más posibilidades de aplicar técnicas productivas respetuosas con el medio y más intensivas en mano de obra<sup>20</sup>.

Es más, dado que los acuíferos de la Mancha Occidental y el Campo de Montiel se declararon sobreexplotados, la Administración hidráulica estableció los correspondientes Regímenes de Explotación obligatorios para cada uno de ellos, con el fin de limitar las excesivas extracciones de agua que se veían realizando. No obstante el Programa Agroambiental se elaboró considerando que todas las explotaciones de regadío tenían derecho a sus caudales históricos, sin límite de superficie, en contra de la filosofía de los Regímenes de Extracciones, sin reconsiderar las dotaciones y superficies históricas en la medida que los problemas de sobreexplotación de estos acuíferos alertaban sobre la sostenibilidad de comportamientos del medio, y por ende del bienestar de sus ciudadanos<sup>21</sup>.

Igualmente, no aportó ninguna medida para el problema de los pozos y superficies de regadío ilegales existentes, es decir, no reconocidos por la CHG, entrando con ello en una casuística de multas, recursos, alegaciones etc., viéndose esta Administración sobrepasada e incapaz de asumir sus competencias, dando lugar a una situación de confusión e incluso de tolerancia hacia los “*ilegales*”. Frente a esta realidad, la incapacidad reconocida por el propio Organismo de cuenca para controlar el gran número de pozos ilegales en 1995 y el apoyo político que sus propietarios encontraban en ese momento, llevó a un cierto dualismo, esto es, superficies de regadío

<sup>19</sup> Vid. VILADOMIU y ROSELL (1997), pp. 342-345.

<sup>20</sup> Vid. SERNA y GAVIRIA (1995), pp. 284-286.

<sup>21</sup> Vid. LOPEZ SANZ (1996 a), p. 10 y ss.

legalizadas acogidas al Programa de Compensación de Rentas y, por ende, sometidas a un control del agua extraída y superficies de regadío no legalizadas extrayendo agua sin control<sup>22</sup>.

Todo ello se confirmó con un balance hídrico global negativo entre los recursos renovables y las demandas requeridas en este territorio, desequilibrio especialmente intenso en el Acuífero de la Mancha Occidental (23), originando la imposibilidad de extracción por falta de volumen y una reducción de calidad en el agua bajo mínimos aceptables y con ello imposibilitando su uso. Estas condiciones, si se mantenían, llevarían a resultados socioeconómicos potenciales tales como pérdidas de empleos, despoblación de núcleos, aumento de las migraciones hacia otros lugares con el consecuente posible colapso socio-económico y ambiental de la zona<sup>23</sup>.

En ese momento también se sentía la falta de coordinación entre todas las instituciones y organizaciones partícipes, en particular en la gestión de las aguas subterráneas. La falta de medios de la CHG y la carencia de sintonía entre ésta y el gobierno regional para llevar a cabo un ahorro drástico del agua hacía necesario la búsqueda de otras actuaciones para solventar la situación ambiental del territorio de forma permanente y, al mismo tiempo, con un horizonte económicamente consolidado y sostenible de la actividad agrícola y social del territorio.

Para dar respuesta a toda esta problemática, tras el conjunto de actuaciones que se venían desarrollando por las distintas Administraciones competentes en materia de agua y por otro lado en agricultura y medio ambiente y cuyos resultados estaban siendo poco esperanzadores, era necesario la búsqueda de otras alternativas que pudieran ejecutarse de forma integrada y coordinada entre todas las Autoridades competentes. En este sentido se encontró la solución en el marco de la planificación hidrológica, a través del PHN, siendo su disposición adicional cuarta (estas actuaciones fueron consideradas de interés general, según el Art. único 13 de la Ley 11/2005, de 22 de junio) la que dispuso la necesidad de desarrollar un régimen jurídico para el Alto Guadiana con el siguiente conjunto de actuaciones:

- a) La reordenación de los derechos de uso de agua, tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos.
- b) La autorización de modificaciones en el régimen de explotación de los pozos existentes.
- c) La concesión de aguas subterráneas en situaciones de sequía.
- d) Otras medidas tendentes a lograr el equilibrio hídrico y ambiental permanente de esta cuenca.

En este sentido el PHN no podía permanecer indiferente a la DMA haciendo suyos los principios esenciales de esta Directiva, prosiguiendo el camino ya iniciado por

---

<sup>22</sup> Las declaraciones del Consejero de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de junio de 1996 y la polémica que levantaron se encuentran en el periódico *La Tribuna* de Ciudad Real de esa fecha.

<sup>23</sup> Vid. SERNA y GAVIRIA (1995), p. 287. Según datos contenidos en la Memoria del Proyecto del Plan Hidrológico Nacional y en base al seguimiento efectuado durante varios años, sobre la evolución de las extracciones y de los niveles piezométricos, la disminución de los recursos hídricos almacenados desde 1974 hasta 1995 era del orden de 2.500-3000 hm<sup>3</sup>. Vid. [http://aguas.igme.es/igme/publica/libro96/pdf/lib96/in\\_13.pdf](http://aguas.igme.es/igme/publica/libro96/pdf/lib96/in_13.pdf) Última consulta 23 de mayo de 2018. Respecto a la situación social de la zona Vid. CALLEJA HURTADO (2008), pp. 310 y ss.

la reforma del Art. 38 de la LAg. de 1985, en virtud de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, al considerar como uno de los objetivos alcanzar el buen estado de las masas de agua<sup>24</sup>.

El plazo que reguló el PHN para el desarrollo del régimen jurídico de las actuaciones descritas sería de un año a partir de su aprobación. Sin embargo mucho más tarde -fuera de plazo- la CHG redactó, inicialmente, un borrador-propuesta que fue sometido a información pública en febrero de 2004<sup>25</sup>. Dicho documento recibió una gran oposición de los diferentes estamentos castellano-manchegos y de otras partes de España, presentándose alegaciones de muy diferentes procedencias<sup>26</sup>. Por lo que, a la vista del número de alegaciones y del contenido de las mismas, la CHG consideró que debía de modificarse profundamente el borrador inicial del PEAG, de modo que se recogiera, en la medida de lo posible, las opiniones de todos los afectados, teniendo la pretensión de ser un documento de consenso y participación ciudadana, en el marco de la normativa que en el momento de su elaboración ya era de aplicación, en particular, con el fin de conseguir los objetivos medioambientales de la DMA (Art. 4.1 b). En este sentido se analiza a continuación el proceso de elaboración y demás circunstancias del nuevo documento.

### **III. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PEAG: PRIMER PLAN HIDROLÓGICO SECTORIAL SUJETO A EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)**

#### **1. LA ELABORACIÓN DEL PEAG ORDENADO POR EL PHN**

La citada disposición adicional cuarta del PHN estableció el desarrollo de un régimen jurídico al que se ajustarían el conjunto de actuaciones que debían llevarse a cabo en el Alto Guadiana, sin embargo no contenía ninguna precisión sobre el procedimiento y forma de aprobación. Por lo que, a la vista de la disposición que la ordenó, se hacía necesario acudir a la planificación hidrológica presente en el derecho español desde la promulgación de la LAg. de 1985.

A estos efectos, en el momento que se inició el proceso de elaboración del Plan Especial ya se encontraba transpuesta a nuestro ordenamiento interno la DMA, norma comunitaria –como ya se ha expuesto- que fija determinados principios y objetivos

---

<sup>24</sup> A estos efectos hay que recordar que la DMA entró en vigor el día de su publicación conforme dispone su Art. 25, (DOUE nº 327 de 22 de diciembre de 2000) y el PHN el 26 de julio de 2001, de acuerdo al Art. 2.1 del C.c.( BOE nº 161, de 6 de julio de 2001).

Así pues en el Preámbulo del PHN además de estas circunstancias se dice “(...) el principio de recuperación de costes, la participación de la sociedad en el proceso de elaboración del Plan Hidrológico Nacional, la garantía de acceso a la información en materia de aguas, son claros ejemplos de esta influencia y de la voluntad del legislador de incorporar a nuestro derecho de aguas la filosofía inspiradora de la Directiva (...)”.

<sup>25</sup> BOE nº 31, de 5 febrero de 2004.

<sup>26</sup> De hecho se presentaron muchísimas alegaciones y de muy diversa procedencia: Ayuntamientos, Organizaciones Agrarias, Organizaciones dedicadas a la conservación de la naturaleza, usuarios, personas individuales, funcionarios de la propia Confederación, e incluso la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en cuyo territorio se encuentra el área de actuación de este Plan. *Vid.* la Memoria Técnica del PEAG (Anexo VII). 1. Documento de síntesis, p.3. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESES.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESES.pdf). Última consulta 10 octubre de 2017.

ambientales para las masas de agua y obviamente a tener en cuenta en la configuración de aquel<sup>27</sup>.

Por su parte la citada disposición de la Ley del PHN relata un complejo contenido, del que puede desprenderse su carácter normativo. En todo caso las actuaciones contempladas en dicho precepto necesitaban de la base jurídica legal correspondientes.<sup>28</sup> A este respecto, junto con la normativa de carácter general va a estar presente lo regulado en la disposición adicional segunda y tercera del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas, como más adelante se verá<sup>29</sup>.

En lo que se refiere a la práctica de la EAE fue aplicada por primera vez en la política de aguas en este Plan sectorial, sin perjuicio de dar cumplimiento al proceso que determina la normativa en materia de planificación hidrológica. Se sabe que este instrumento es un proceso sistemático para la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente derivados de las decisiones tomadas en los niveles de formulación políticas, planes o programas<sup>30</sup>. En ese momento, en relación a la tramitación de la evaluación ambiental debía considerarse lo determinado en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>31</sup>.

Por lo que la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, por Resolución de 24 de agosto de 2006, decidió el sometimiento del Plan Especial al trámite de evaluación ambiental<sup>32</sup>.

A partir de esta Resolución debía darse cumplimiento a todo el proceso de la evaluación ambiental, realizándose de manera simultánea a la propia elaboración del Plan. En el ISA, elaborado por el órgano promotor del Plan –CHG–, quedaron identificados y evaluados los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que podían derivarse de la aplicación de aquel, así como varias alternativas razonables para el mismo<sup>33</sup>. En cuanto al proceso de participación pública y consulta de la evaluación ambiental permitió la incorporación de un número considerable de

---

<sup>27</sup> Como ya se ha dicho al inicio de este capítulo la DMA fue transpuesta a nuestro ordenamiento interno a través del Art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre y su entrada en vigor el 1 de enero de 2004.

<sup>28</sup> *Vid.* EMBID IRUJO (2011 a), p. 49 y ss. y (2015), p. 48.

<sup>29</sup> Como se analizará más adelante en el propio TRLA se ha introducido la disposición adicional decimocuarta para el ámbito y durante la vigencia del PEAG, a través del Art. primero –apartado 13– de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

<sup>30</sup> Como señala GULLÓN MUÑOZ (2009), p.12 : “ (...) es un instrumento de prevención y de ayuda a la toma de decisiones cuyo objetivo es integrar plenamente las consideraciones ambientales en los planes y programas, haciendo que el medio ambiente sea considerado desde el primer momento del proceso de planificación y al mismo nivel que los criterios económicos y sociales (...)”.

<sup>31</sup> Por medio de esta Ley se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

<sup>32</sup> *Vid.* la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2006, de 28 de abril, en ese momento de aplicación.

<sup>33</sup> Los documentos de la EAE: Memoria Ambiental, respuestas justificativas de la consulta pública e ISA del PEAG y anexos, se publicaron en el BOE nº 21 suplementos, de 24 de enero de 2008 y en la web de la CHG.

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/EAE\\_2\\_Memoria\\_Ambiental\\_final.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/EAE_2_Memoria_Ambiental_final.pdf) última consulta 10 octubre de 2017.

sugerencias y observaciones presentadas por los interesados implicados en su desarrollo.

Siguiendo el orden cronológico, es de interés conocer que a lo largo del primer semestre de 2005 se redactó un documento de directrices del PEAG, que sirvió como base de discusión y guía para su desarrollo, con amplia difusión entre todos los interesados. El primer borrador del Plan se redactó durante el año 2006, en paralelo al documento de ISA, siendo sometido a un proceso de participación pública no reglado que dio lugar a modificaciones importantes antes del proceso de consultas públicas regladas<sup>34</sup>.

Finalizada la fase de consultas, se elaboró – por el órgano promotor y el Ministerio de Medio Ambiente- la Memoria Ambiental con objeto de valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan o programa, en la que se analizaron el proceso de evaluación, el ISA y su calidad, y el resultado de las consultas realizadas y cómo se habían tomado en consideración y se estudió la previsión de los impactos significativos de la aplicación del citado plan<sup>35</sup>.

En cuanto al proceso de participación pública reglada se realizó conforme la normativa de evaluación ambiental, interviniendo en el proceso de participación y consultas públicas todas las partes interesadas (asociaciones agrarias, comunidades de usuarios, asociaciones en defensa del medio ambiente, Administraciones públicas, Centros de investigación, Universidad, Miembros de las zonas protegidas –Parque Nacional de las Tablas de Daimiel y Parque Natural Lagunas de Ruidera-)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Vid. CALLEJA HURTADO (2008), pp. 309-326.

<sup>35</sup> De aplicación los Arts. 12 y 22 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, hoy derogada por la Ley 21/2013 de 13 diciembre de Evaluación Ambiental. Según establecía el Art. 12 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, de aplicación en el momento de la elaboración del PEAG, la memoria ambiental tenía carácter preceptivo y debía considerarse en el Plan pero no vinculaba al órgano promotor. En la Ley 21/2013 dicha memoria ha sido sustituida por la declaración ambiental estratégica, y en virtud de su Art. 25 tiene la naturaleza de informe preceptivo y determinante.

<sup>36</sup> La participación ciudadana en la concepción comunitaria tiene su paradigma en el Convenio de Aarhus de 1998 (Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998, Instrumento de ratificación de 15 de diciembre de 2004, BOE nº 40 de 16 de febrero de 2005), haciendo especial referencia, en su Art. 7 en relación a los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, que «en la medida en que proceda, cada parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente». En relación a la participación de los ciudadanos y usuarios en el Derecho de aguas español Vid. EMBID IRUJO (2008 a), p. 14 y ss.

Por otro lado la participación pública en el marco de la planificación hidrológica está regulada en la DMA (Art. 14). En nuestro Derecho interno en el Art. 41 y la disposición adicional duodécima del TRLA y sus normas de desarrollo. Para determinar dicha exigencia en la adopción de otros instrumentos de carácter ambiental habrá que tomar en consideración las disposiciones en materia de EAE y el propio Derecho interno de aguas. Además debe tenerse en cuenta la Ley 27/2006, de 28 de abril, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/CE y 2003/35/CE), en concreto el Art. 3.1 y 2 a) de la citada norma.

En la elaboración del PEAG intervinieron los interesados conforme el Art. 31 de la LRJPAC vigente en ese momento y actual Art. 4 de la LPAC y en materia de medio ambiente los Arts. 2.2 y 10 de la Ley 27/2006, de 28 de abril.

Tras el proceso de participación expuesto la versión definitiva del PEAG consideró todas las alegaciones presentadas, integrando aquéllas que suponían una mejora para el mismo<sup>37</sup>.

Posteriormente fue sometido a la consideración del Consejo del Agua de la Cuenca<sup>38</sup> en dos sesiones 26 de junio y 4 de julio 2007 – formando parte del mismo todas las partes implicadas- prestando su conformidad con un solo voto en contra. Por tanto se constata que el PEAG fue consensuado por todas las partes interesadas.

Al mismo tiempo, durante el proceso de elaboración del PEAG, se formalizó un Protocolo de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 23 de octubre de 2007. En dicho acuerdo se decía que ambas Administraciones debían colaborar lealmente en el ámbito de sus competencias según determinase el propio PEAG, sin perjuicio de la actuación de cada Administración. Para estas actuación se preveía la constitución de un Consorcio paritario entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que se encargaría del impulso, coordinación y seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en dicho Plan pudiendo encomendarle también actuaciones de gestión.

En lo que respecta al proyecto del Plan Especial debía remitirse para su aprobación por el Consejo de Ministros, previa intervención del Consejo de Estado que debía emitir dictamen previo, al tratarse de un texto de naturaleza jurídica reglamentaria, ordenado por una norma de rango legal como es la disposición adicional cuarta del PHN<sup>39</sup>.

Culminada la tramitación fue aprobado mediante Real Decreto el 11 de enero de 2008, en el que, además de su articulado, lo conforman los siguientes documentos:

Las Normas (anexo1) constituyen la reducción a precepto, a estatuto –regulación de los consiguientes derechos y obligaciones de los ciudadanos afectados por la aprobación del Plan- y el resto de Programas sectoriales con un carácter fundamentalmente técnico:

Programa Hidrológico (anexo 2), Programa de apoyo a las Comunidades de Usuarios (Anexo 3), Programa Ambiental (Anexo 4), Programa de Información y Sensibilización Ambiental (anexo 5) Programa de abastecimiento y saneamiento (anexo

---

<sup>37</sup> Documento de síntesis del PEAG, VIII.- análisis del proceso de participación y consulta pública y de la EAE del PEAG pp. 73-85. y Memoria Técnica (Anexo VII) del PEAG Análisis de la EAE, pp. 2-15. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESI\\_S.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESI_S.pdf) Última consulta el 27 de junio de 2018

<sup>38</sup> Órgano de cooperación en la planificación hidrológica según el Art.35 del TRLA. En cuanto a su composición en el año 2007 se encontraba regulado en el Art. 5 Real Decreto 928/1989, de 21 de julio. Actualmente dicho precepto se encuentra derogado por la disposición derogatoria única 1 del Real Decreto 1389/2011, de 14 de octubre, y su composición se determina en el Art. 4 de esta última normativa.

<sup>39</sup> Art. 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado-redactado por el apartado quince del Art. único de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre- y Art. 24.2, por remisión, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. *Vid.* 7. Justificación jurídica del Plan Especial del Alto Guadiana Memoria Técnica (Anejo VII). [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_VI\\_JUSTI\\_JURIDICA.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_VI_JUSTI_JURIDICA.pdf). Última consulta el 27 de junio de 2018

6) y una Memoria Técnica (anexo 7) en la que se contiene un análisis técnico de la situación existente que incluye un estudio hídrico y se lleva a cabo un diagnóstico sobre el tipo de soluciones que permitirían una adecuación de la situación existente y por último el Presupuesto (anexo 8).

Dentro de su articulado, que se configura como cualquier norma, merece especial atención la referencia a dos órganos específicos de este Plan Sectorial. El primero para el impulso, coordinación y seguimiento y participación del Plan Especial, denominado «Consortio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana» y el segundo de carácter consultivo e integrado en la estructura del Consortio llamado «Consejo Asesor del Alto Guadiana» (Arts. 6 y 7 PEAG). En este último van a participar todas las partes interesadas, de acuerdo con el citado Protocolo de Colaboración.

Por su parte resulta de interés el trámite de su revisión (Art. 8 PEAG) o su modificación puntual, requiriéndose el mismo que para su aprobación. Los programas sectoriales<sup>40</sup> y las normas podrían ser revisados cuando se modificase la Política Agraria Comunitaria y tuviese efectos sustanciales sobre la producción agrícola, variación significativa del estado de las masas de agua superficiales y subterráneas que aconsejase una modificación de las formas de actuación, modificación sustancial, en relación a las previsiones iniciales, u otras circunstancias que afectase sustancialmente al medio ambiente.

La aprobación del PEAG mediante el Real Decreto 13/2008 de 11 de enero fue publicado de forma íntegra el 24 del mismo mes (además del propio RD, su normativa y el resto de documentos que lo conforman, incluido el proceso de evaluación ambiental.)<sup>41</sup>.

## 2. ESPECIAL REFERENCIA A LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DEL PEAG

Es de especial interés conocer el proceso de evaluación ambiental con algo más detalle por su importancia en la confección definitiva del PEAG. De hecho sus aspectos ambientales van a estar presentes en los instrumentos jurídicos de gestión que, en principio, servirían para reordenar los derechos de uso de agua en su ámbito de aplicación.

En primer lugar hay que destacar que dicho proceso se llevó a cabo en cada una de las fases de elaboración y contenido del PEAG, agrupándose en los objetivos generales, diagnóstico ambiental y territorial, objetivos ambientales, programa de medidas, medidas correctoras y medidas de seguimiento. Así como, adicionalmente, se incorporó un epígrafe de otras medidas para mejorar la integración ambiental del Plan,

---

<sup>40</sup> Cuando se hace referencia a la revisión de los Programas Sectoriales debe entenderse los anexos del nº 2 al nº 6 del Art. 1 del PEAG, en este sentido se hace constar en el Documento de síntesis. VI. Justificación Jurídica. 2. Procedimiento de aprobación y configuración del PEAG .2.4.Contenido. p. 62. [http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_VI\\_JUSTI\\_JURIDICA.pdf](http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_VI_JUSTI_JURIDICA.pdf). Última consulta el 10 de octubre de 2017.

<sup>41</sup> BOE nº 21, de 24 de enero de 2008 y suplemento de siete fascículos. En este aspecto el PEAG fue el primer Plan hidrológico sectorial que se publicó íntegramente en el Diario Oficial, incluidos todos sus programas de medidas.

análisis de la viabilidad económica de las medidas preventivas, correctoras y paliativas de los efectos negativos del mismo, y un estudio de la participación pública no reglada.

Asimismo, permitió detectar carencias de información y condicionantes relevantes, tanto para el contenido del propio Plan como para su evaluación ambiental. Entre estas carencias cabe resaltar la necesidad de mejorar el estado del conocimiento acerca de la dinámica hidrogeológica de los acuíferos de la zona, con el fin de llegar a conocer si los acuíferos no sobreexplotados son completamente independientes de los que sí lo están, o si, por el contrario, están relacionados con ellos, o si en los acuíferos hasta ahora no declarados como sobreexplotados su régimen de explotación podía calificarse como sostenible. Otras lagunas de conocimiento a resolver fueron las relacionadas con la reconstrucción geográfica y ecológica de la red fluvial del alto Guadiana y con el funcionamiento integral de los humedales del ámbito de actuación del Plan, conocimiento imprescindible para abordar con rigor las actuaciones de restauración de ríos y humedales, y tratar de recuperar una dinámica que se acercase a su estado natural, previo a los intensos procesos de transformación acaecidos en las últimas décadas.

Además, se detectó la alta conflictividad social que conlleva cualquier puesta en marcha de cualquier iniciativa de regulación de los recursos hídricos en la zona. Ello junto con la variedad de agentes sociales implicados y la complejidad del PEAG, determinó que desde el comienzo se favoreciera la transparencia en la toma de decisiones y la accesibilidad a la información y documentación preliminar del Plan, favoreciendo por tanto la participación pública más allá de lo reglamentariamente establecido y buscando consenso en la aprobación de las distintas medidas.

Por otra parte es conveniente hacer mención expresa a las alternativas consideradas y la justificación de la elegida.

Así la alternativa (0) consistía en la no realización del Plan y la continuidad de las pautas de uso, gestión y planificación existentes en ese momento. Ello supondría agravar el déficit hídrico existente y una posible extensión de la sobreexplotación a otras unidades próximas y el agravamiento de la contaminación de las aguas subterráneas.

Otra de las alternativas (1) consistía en la aplicación de medidas exclusivamente agrarias y de medidas de control de las explotaciones para reducir el consumo de agua de la agricultura hasta niveles compatibles con las disponibilidades renovables.

Esta alternativa se articularía en torno a un núcleo fundamental de medidas agrícolas consistentes en la sustitución de regadío por secano, así como de cultivos que requieren grandes consumos de agua por otros de menor consumo, lo que junto con la aplicación de las medidas de control, reduciría las extracciones totales hasta obtener un balance positivo en el acuífero.

Sin embargo, la alternativa poseía un significativo punto débil: la existencia de una importante incertidumbre respecto a la cuantía y al horizonte temporal de las mejoras previstas, dado que su eficacia dependería de su grado de aceptación voluntaria entre los agricultores. A este factor de incertidumbre se debe añadir el derivado de las circunstancias climáticas, ya que la recuperación del acuífero depende de la

conurrencia de ciclos húmedos, que son los que contribuyen significativamente a su recarga, habiéndose considerado que no resultaba aprobada para garantizar el cumplimiento de los objetivos planteados en la DMA en ninguno de los horizontes temporales (2015 y sus prórrogas -2021 y 2027-), aun suponiendo que pudiera llegar a conseguirse una reducción de los consumos anuales de aguas subterráneas con destino agrícola hasta niveles de 200 hm<sup>3</sup>.

La segunda alternativa (2) consistía en la adquisición de derechos de agua de aceptación voluntaria sin afección socioeconómica, además de aplicación de las medidas agrarias y de las medidas de control.

Esta alternativa se trataba de englobar a la anterior, a la que se añadía la adquisición por la Administración de derechos privados de uso del agua, con el fin de acelerar el ritmo de recuperación del acuífero. El plan debía contemplar la adquisición exclusivamente voluntaria, sin considerar la expropiación forzosa para el caso de que con la compraventa voluntaria no se alcanzase los objetivos previstos.

En el ISA se barajaron diferentes hipótesis para la aplicación de esta opción alternativa, diferentes años para conseguir rebajar la extracción agrícola hasta llegar en la UH 04.04 a 200 hm<sup>3</sup> y diferentes ritmos de adquisición de derechos adicionales hasta el año 2015, conduciendo todas ellas a la teórica recuperación de los acuíferos en 2027.

Esta alternativa para la que se habrían planteado diversos escenarios o hipótesis de actuación, consideraba, en cualquier caso, que se produciría de forma simultánea al desarrollo de las medidas incluidas en el programa agrícola, una compra de derechos de uso de agua, de forma que hasta que se alcanzasen los 200 hm<sup>3</sup> anuales de extracción para riego, un 70% de los derechos a adquirir se dedicaría a la recuperación del acuífero, mientras que el 30% restante sería cedido por el Consorcio –órgano de gestión del PEAG como se verá más adelante- para el abastecimiento de riegos sociales. Una vez alcanzado el límite de extracción anteriormente citado, la totalidad de los derechos adquiridos se dedicaría a la recuperación del acuífero.

Las consideraciones anteriores fundamentaron la decisión de optar en el Plan por esta alternativa (2) de actuación, así como complementarla con diferentes programas (gestión hídrica, mejora del conocimiento, apoyo a comunidades de regantes, recuperación de hábitats y restauración ambiental de humedales y ríos, actuaciones sobre el dominio público hidráulico, saneamiento y depuración de aguas residuales, educación ambiental, medidas agrarias, seguimiento y reconversión socioeconómica) y medidas (aportación de recursos externos procedentes del Trasvase Tajo-Segura para sostenimiento de las Tablas de Daimiel, instalación de contadores, teledetección entre otros.)<sup>42</sup>.

Asimismo, merece especial interés el proceso de participación pública, como se ha expuesto en el anterior apartado, dada la gravedad de la problemática vinculada con los recursos hídricos del Alto Guadiana, la variedad de agentes implicados y la propia complejidad del PEAG, así como la profundidad de los cambios que su ejecución implicaba con respecto a la situación actual de ese momento, se consideró necesario

---

<sup>42</sup> Vid. Memoria Ambiental. 11 EAE. Memoria Técnica (Anexo VII del PEAG (EAE 1 pp. 1-36). [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/EAE\\_2\\_Memoria\\_Ambiental\\_final.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/EAE_2_Memoria_Ambiental_final.pdf). Última consulta el 10 de octubre de 2017.

propiciar las condiciones para maximizar el consenso en su diseño, por lo que el proceso de participación pública, fue mucho más allá que el establecido en la Ley 27/2006, buscando la participación de los principales colectivos afectados por el Plan.

Las comunidades de usuarios, las asociaciones de agricultores y grupos ecologistas y de defensa de la naturaleza fueron los más implicados en el proceso de participación pública. A la vista de las consideraciones y alegaciones de estos sectores implicados se introdujeron modificaciones importantes tales como la posibilidad de concesiones en zonas no sobreexplotadas, compra de recursos hídricos para poder recuperar los acuíferos y suficientes para regularizar por razones sociales captaciones sin derecho de uso al agua<sup>43</sup>.

El proceso dinámico y participativo al que tuvo sometida la redacción del PEAG desde el comienzo del proceso de EAE permitió una versión definitiva con respuesta a un número considerable de las demandas presentadas por el público y las Administraciones implicadas<sup>44</sup>.

Entre las mejoras incorporadas en la fase final de la EAE hay que destacar la aprobación de un programa de reforestación, por las positivas repercusiones que éste conllevaría, tanto sobre la socioeconomía como sobre el medio ambiente de la zona.

El proceso de EAE sirvió también para minimizar los riesgos que, de forma puntual, podía implicar la ejecución de alguna de las medidas incluidas en el PEAG sobre el medio, si bien se consideraron muy positivos para la recuperación del estado cuantitativo y cualitativo de las masas de agua del alto Guadiana y de los espacios a ella ligados.

No se puede olvidar que el PEAG se elaboró en el marco de un desarrollo sostenible, lo que conlleva la protección, conservación y recuperación del medio, y, al mismo tiempo, el mantenimiento de la calidad de vida de la población afectada.

## **IV. ÁMBITO TERRITORIAL, OBJETIVOS Y HORIZONTE TEMPORAL**

### **1. ÁMBITO TERRITORIAL Y CARACTERÍSTICAS DE LA ZONA**

El Plan Especial es aplicable a la cuenca del río Guadiana, aguas arriba de la desembocadura del río Jabalón, incluyendo la cuenca de éste. No obstante las distintas medidas contenidas podrán tener una eficacia territorialmente limitada en la forma dispuesta en los documentos que lo componen, atendiendo a la realidad de las distintas masas de agua y a los condicionantes ambientales, así como a las implicaciones sociales y económicas<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> *Vid.* Documento de síntesis. Memoria Técnica (Anexo VII) del PEAG (pp. 77 y ss.). [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESES.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESES.pdf). Última consulta el 10 de octubre de 2017.

<sup>44</sup> Como resultado de las consultas realizadas y de la puesta a disposición del público del PEAG y de su ISA al término de la información pública se recibieron un total de 2.201 escritos de alegaciones y observaciones, las cuales fueron contestadas agrupadas por asunto. (BOE núm. 21 de 24 de enero de 2008 suplemento p. 507 y ss.)

<sup>45</sup> Art. 4 del PEAG. El ámbito territorial se describe en el Documento de síntesis del PEAG pp. 6 y ss. y Memoria Técnica (Anexo VII) Definición del ámbito territorial del Plan Especial Alto Guadiana pp. 2 y



Fuente: Ámbito territorial del PEAG, facilitado por el Consorcio

Respecto a las formaciones acuíferas, en el Alto Guadiana se identificaron seis UU.HH de importancia variable en función de los recursos existentes y de la explotación de los mismos. En la siguiente tabla se relacionan las Unidades Hidrogeológicas que por superficie tienen mayor importancia y su correspondencia con la denominación actual de masas de agua subterráneas:

---

ss. y Descripción General del ámbito territorial de aplicación del Plan p. 2 y ss. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESI\\_S.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESI_S.pdf). Última consulta el 10 de octubre de 2017. *Vid.* el apartado I del Capítulo I. Por su parte la cuenca alta del Guadiana se integra en la demarcación hidrográfica del Guadiana, según dispone el ya citado Art. 3.5 del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero.

<b>Unidad Hidrogeológica (U.H.)</b>	<b>Masas de Aguas Subterránea (MASb)</b>
U.H. 04.01: Sierra de Altomira.	040.001 Sierra de Altomira.
	040.002 La Obispalía.
U.H. 04.02: Lillo-Quintanar.	040.003 Lillo-Quintanar.
U.H. 04.03: Consuegra-Villacañas.	040.004 Consuegra-Villacañas.
U.H. 04.04: Mancha Occidental.	040.005 Rus-Valdelobos.
	040.006 Mancha Occidental II.
	040.007 Mancha Occidental I.
U.H. 04.05: Ciudad Real.	040.009 Campo de Calatrava.
U.H. 04.06: Campo de Montiel.	040.010 Campo de Montiel.

El Alto Guadiana como se ha expresado en el capítulo anterior se caracteriza hidrológicamente por una significativa interacción entre las aguas superficiales y las subterráneas, debido a la abundancia de formaciones geológicas permeables, principalmente calcáreas, y a su relieve poco accidentado. Estas condiciones han propiciado una de las principales singularidades de esta zona semiárida: la presencia de numerosos humedales de muy diversa tipología y características. Estos humedales tienen variadas funciones, tales como ser reservas de biodiversidad y hábitats de una importante fauna y flora, además de contribuir, por las comunidades vegetales que llevan asociadas, a la retención de sedimentos y nutrientes de los suelos. En este sentido, a la vista de su importancia, uno de los objetivos previstos de este Plan será la restauración o mejora de los mismos, a través de la propia recuperación hídrica de sus acuíferos.

## 2. OBJETIVOS Y HORIZONTE TEMPORAL DEL PEAG

El Plan tiene como objeto fundamental la consecución del buen estado de las aguas en su ámbito territorial por medio de la ordenación de sus usos manteniendo la viabilidad social y económica, en la línea de los objetivos definidos en la DMA<sup>46</sup>. Para ello deben realizarse cuantas actuaciones se encuentren encaminadas a promover un

<sup>46</sup> Art. 2 del PEAG, Documento de síntesis III.- Objetivos del Plan p.42 y Memoria Técnica (Anexo VII) III.1.-Objetivos,pp.2-4.  
[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESI\\_S.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESI_S.pdf). Última consulta 10 de octubre de 2017.

uso sostenible del agua, basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles, corrigiendo el déficit hídrico estructural existente (Art. 3 a), b) y c) PEAG).

Es decir, el objetivo del Plan es la recuperación de los acuíferos hasta obtener un buen estado, detener el deterioro de todos los ríos, humedales y ecosistemas ligados a ellos y recuperar su funcionalidad ecológica, en el marco de la sostenibilidad de la actividad económica de la zona. Por ello, sus actuaciones están orientadas a conseguir, en su ámbito territorial, la actividad generadora de empleo y de valor añadido bruto, bajo el respeto y la conservación de los recursos para el futuro y la consecución de los objetivos ambientales. En definitiva obtener un desarrollo sostenible de la zona en su triple vertiente: ambiental, social y económica.

En cuanto a su vigencia se tenía previsto, en principio, hasta el 31 de diciembre de 2015, de acuerdo con la disposición adicional undécima 1.a) del TRLA. No obstante si una vez transcurrido dicho término no se hubiesen alcanzado en todas o en alguna de las masas de agua los objetivos de buen estado, podrían prorrogarse todas o alguna de las medidas contenidas (dos prórrogas, máximo de seis años cada una -2016-2021 y 2022-2027). En todo caso dichas prórrogas, con las modificaciones que fuesen pertinentes, serían adoptadas previo acuerdo con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha<sup>47</sup>.

De lo expuesto se deduce:

- Que los objetivos ambientales para las aguas subterráneas tales como evitar el deterioro, proteger, mejorar, regenerar, y garantizar un equilibrio entre extracción y la alimentación de todas las masas de agua subterráneas debían conseguirse en el marco de un desarrollo económico y social, en principio, para el 31 de diciembre de 2015.
- La aplicación de dicho objetivo no es absoluta, contemplándose dos excepciones: la facultad de prórroga de los plazos establecidos, siempre que no existan nuevos deterioros<sup>48</sup>, se justifiquen las razones en el plan, se especifiquen y revisen las medidas exigidas en el mismo, limitándose, en todo caso, a un máximo de dos actualizaciones (2016-2021 y 2021-2027).
- Debe tenerse en cuenta que para las zonas protegidas por el Derecho comunitario no existe la posibilidad de aplicar las excepciones (Art. 4.1 c) DMA) mencionadas, solo cabe aplicar las excepciones que las protegen.<sup>49</sup> Ello comporta que no se puede entender aplicable la prórroga del plazo contemplado en el PEAG cuando se trate de masas de agua subterráneas de la que dependen ecosistemas incluidos en la Red Natura 2000<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Art. 5 del PEAG, Memoria Técnica (Anexo VII) III.2.-Horizonte Temporal, p. 5 [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_III\\_OBJETIVOS.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_III_OBJETIVOS.pdf). Última consulta el 10 de octubre de 2017.

<sup>48</sup> Sobre el principio de no deterioro en la DMA *vid.* AMAYA ARIAS (2015), p. 105 y ss.

<sup>49</sup> *Vid.* Las razones imperiosas de interés público de primer orden del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>50</sup> En estos términos se indica en los objetivos del Programa Ambiental (Anexo IV) p. 4 y ss. del PEAG. En concreto se dice en la p. 4 “(...) Conseguir el buen estado ecológico de todas las aguas superficiales y subterráneas del Alto Guadiana en el plazo de 2027, adelantando este plazo al año 2015 para los ríos y humedales de la Red Regional de Espacios Protegidos, que incluye la Red Natura 2000 (cumplimiento de la Directiva Marco del Agua), y para aquellos ecosistemas acuáticos que se encuentran funcionalmente

- Cualquier prórroga debe ser aprobada previo acuerdo con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en este sentido el Plan Especial tiene su origen en el marco de la cooperación entre las Administraciones públicas.

## V. PROGRAMA DE MEDIDAS

### 1. ASPECTOS GENERALES DE LAS ACTUACIONES CONTEMPLADAS EN EL PEAG

El conjunto de actuaciones previstas para conseguir los objetivos medioambientales señalados quedaron diseñadas en el PEAG hasta la segunda excepcionalidad (año 2027), sin perjuicio de dar cumplimiento a los preceptos expuestos en el apartado anterior. No obstante, ante una mejora de las masas de agua subterránea y superficiales asociadas podrían verse modificadas dichas acciones, de acuerdo a los indicadores obtenidos en el Programa de Seguimiento<sup>51</sup>.

Con estas medidas, a la vista del diagnóstico ambiental y social de la zona, se pretendía la reducción de las extracciones de agua para regadío a 200 hm<sup>3</sup>/año. Este volumen de agua permitiría cumplir los objetivos ambientales sin afecciones socioeconómicas importantes y, al mismo tiempo, un volumen medio anual de salida hacia las Tablas de Daimiel de 30 hm<sup>3</sup>.<sup>52</sup>

Estas acciones quedaron ordenadas por programas, unos de carácter general y otros de acompañamiento, formando un conjunto integrado y complementario de aplicación conjunta, no siendo posible individualizar unas de otras o aplicarlas unilateralmente<sup>53</sup>.

---

relacionados con los protegidos,(...)"  
[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/4\\_0\\_PROGR\\_AMB.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/4_0_PROGR_AMB.pdf) y [http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/zepa\\_castillalamancha.aspx](http://www.mapama.gob.es/es/biodiversidad/temas/espacios-protegidos/red-natura-2000/zepa_castillalamancha.aspx). Última consulta el 30 de enero de 2017.

*Vid.* Las sentencias del TJUE de 22 de octubre de 1998, IN.CO.GE. 90, C-10/97, Rec. p. I-6332s, p. 98; de 7 de septiembre de 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Rec. I-7602s., p. 06; de 21 de junio de 2007, Jonkman, C-231/06, Rec. I-5185, p. 07; y 16 de enero de 2008, Molinari, C-128/07.

<sup>51</sup> Documento de síntesis del PEAG, pp. 43-58 y Memoria Técnica (Anexo VII) del PEAG, pp. 1-26. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESI\\_S.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESI_S.pdf) última consulta 10 octubre de 2017.

<sup>52</sup> Memoria Técnica (Anexo VII), 2 Situación actual socioeconómica y ambiental pp. 1-9 y 5 Diagnóstico de la situación medioambiental pp. 1-60

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_II\\_0\\_INDICE.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_II_0_INDICE.pdf) última consulta 10 de octubre de 2017.

<sup>53</sup>*Vid.* Documento de síntesis. Apartado IV, p. 43

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESI\\_S.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESI_S.pdf) última consulta 10 de octubre de 2017.

Programas de Medidas publicados en el BOE suplemento del nº 21 de 24 de enero de 2008: Normas (Anexo I) pp. 1-13 presupuesto para la adquisición de derechos de uso de agua (2008-2013) 810 millones de euros, Programa Hidrológico (Anexo 2) Herramientas de gestión pp. 1-23, Apoyo de medios a la gestión del PEAG, pp. 1-7, Desarrollo de inventarios de aprovechamientos existentes, pp. 1-7, Instalación y control de caudalímetros pp. 1-11, Estimación de consumos de teledetección y discriminación espectral de cultivos, pp. 1-7, actuaciones sobre el dominio público hidráulico, pp. 1-40, censo y control de vertidos pp. 1-14, reutilización de aguas residuales en sustitución de recursos de los acuíferos pp. 1-15, definición de perímetros de protección de captaciones pp. 1-14, estudio de viabilidad de recarga de acuífero pp. 1-12, Funcionamiento del Consorcio, pp. 1-3 y Mejora del Conocimiento del ámbito

Además, debían elaborarse unos Programas sectoriales de modernización y desarrollo agrario y de desarrollo económico y social que debían aprobarse en términos de propuesta por el órgano de gestión del PEAG (Art.1.2). Sin embargo no tengo constancia de que estos Programas sectoriales hayan sido confeccionados.

Por su parte merece especial atención las dotaciones económicas para su ejecución. Así pues, el Gobierno debía incluir anualmente las correspondientes partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado para estos fines, en cumplimiento del Art. 9 del PEAG. Sin embargo llama la atención los créditos reales habilitados para estas actuaciones.

En este aspecto es cierto que en el año 2008 –fecha en la que fue aprobado el PEAG- ya se notaba la crisis financiera en España, acrecentándose en los años siguientes. Con todo, no se entiende que determinadas herramientas de gestión no se iniciaran en aquel momento ni en fechas posteriores, a la vista del mínimo apoyo presupuestario para su ejecución. A ello, hay que añadir la falta de voluntad política en la IX legislatura (2009-2012) y acentuada en las siguientes, circunstancia que podrá comprobarse más adelante, en particular respecto a la aplicación de los instrumentos jurídicos para reordenar los derechos de uso de agua y el funcionamiento de su órgano de gestión (el Consorcio).

Así pues, pongo como ejemplo los créditos habilitados para la adquisición de derechos de uso de agua (medida estrella de este Plan sin perjuicio de dar cumplimiento al resto de actuaciones) siendo su previsión inicial de 810 millones de euros (2008-2013) tan solo se presupuestaron 84,5 millones de euros y aplicado 65,8 millones de euros. Por tanto únicamente se ha dispuesto de un 10,43% con respecto al presupuesto inicial. En el mismo sentido el resto de acciones han contado con aportaciones económicas mínimas, de hecho nulas en la mayoría de los casos. Tan solo cabe destacar la adquisición de terrenos en la zona de protección del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, motivado por la degradación sufrida a finales de 2009 y las aportaciones iniciales para el funcionamiento del Consorcio, aun siendo de menor cuantía que las previstas en el Presupuesto (Anexo 8). En lo que respecta a las aportaciones para el funcionamiento de este órgano fueron disminuyendo hasta su disolución, como se verá más adelante.

Volviendo al conjunto de medidas, en lo que se refiere a las técnicas jurídicas de actuación para reordenar los derechos de uso de agua de este territorio quedaron definidas en el Art 1 de las Normas del PEAG, en los términos de la citada disposición adicional cuarta del PHN. Estos instrumentos se irán desarrollando en los capítulos siguientes y como condición especial va a estar presente en todos ellos el citado órgano de gestión del PEAG: el Consorcio.

---

territorial, pp. 1-3. Y presupuesto total (2008-2027) 465,7 millones de euros, Programa de Apoyo a las Comunidades de Usuarios (Anexo 3) pp. 1-6, presupuesto (2008-2027) 33,92 millones de euros, Programa Ambiental (Anexo 4) pp. 1-114, presupuesto total (2008-2027) 1.635 millones de euros, Programa de Información y Sensibilización Ambiental (Anexo 5) presupuesto total (2008-2027) 55,119 millones de euros. Total presupuesto (2008-2027) 3.000 millones de euros. Programa de Abastecimiento y saneamiento (Anexo VI) tiene financiación propia incluido en el programa A.G.U.A. <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/?chguadiana=67kb13le18cmpe3lqiserr20n7&url=planificaci%F3n+planes+hidrol%F3gicos+vigentes+plan+especial+del+alto+guadiana+%28peag%29&corp=chguadiana&lang=es&mode=view>. Última consulta 10 de octubre de 2017.

## 2. FALTA DE INTEGRACIÓN DEL PROGRAMA DE MEDIDAS DEL PEAG EN EL PLAN HIDROLÓGICO DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA (2009-2015) Y EN SU REVISIÓN (2016-2021)

El PEAG como Plan hidrológico sectorial se ha dicho que tiene su origen en el PHN, pero ello no es óbice para que sus técnicas deban integrarse en el Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica correspondiente. En este sentido el Art. 16 del TRLA (igualmente se determinaba en el Art. 14 de la derogada LAg. de 1985) dispone como unidad de gestión del recurso con carácter indivisible la cuenca hidrográfica<sup>54</sup>. Es cierto que en el momento de su aprobación (publicado en el BOE el 24 de enero de 2008) todavía se encontraba vigente el Plan hidrológico de la cuenca hidrográfica del Guadiana aprobado en 1998; por lo que el momento de su incorporación debía coincidir con la elaboración y aprobación del nuevo plan de la cuenca para su adaptación a la DMA<sup>55</sup>. Sin embargo en el Plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana, aprobado mediante Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, no se integraron las medidas del PEAG, de hecho se incorporó una propuesta para su revisión<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Como ejemplo *Vid.* la sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª) nº 268/2016 de 20 de junio (Rec. 144/2015). En relación a la unidad de cuenca en su Fundamento de derecho tercero dice: “(...) La unidad de cuenca se identifica en el artículo 16 del R.D. Legislativo 1/2001, con la cuenca hidrográfica, que se considera está constituida a los efectos de esta ley, por la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible.

Los términos "cuenca hidrográfica" y "unidad de cuenca" fueron referencia permanente y de aceptación unánime, como principios básicos para la gestión solidaria e integral del recurso escaso del agua El principio de la unidad de cuenca, pretende un mejor aprovechamiento de los recursos hídricos fomentando la solidaridad regional; este principio está avalado por la Unión Europea, que en su directiva marco 2000/60/CEE, sobre aguas, señala que en las cuencas en las que el uso del agua pueda tener efectos transfronterizos, los programas deberán coordinarse “para toda la demarcación hidrográfica”, como unidad de gestión que comprende toda la cuenca fluvial, las aguas de transición y las aguas costeras.(...) La gestión de la cuenca hidrográfica deberá estar presidida por los principios recogidos en el artículo 14 del mismo R.D. Legislativo que establece los principios rectores de la gestión en materia de aguas (...)”.

<sup>55</sup> *Vid.* EMBID IRUJO A (2015), pp. 50-51.

<sup>56</sup> Documento de síntesis de la Memoria del Plan Hidrológico de la cuenca del Guadiana pp. 38-39 y Anejo 11. Programa de Medidas (p.p. 38, 51, 53, 83 y 86). [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO\\_Cdefinitivos/Plan\\_DHGn/ID1\\_sintesis\\_PHC.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO_Cdefinitivos/Plan_DHGn/ID1_sintesis_PHC.pdf). Por su importancia se transcribe el tenor literal del apartado 9.1 del Documento de síntesis: “(...) Tras el análisis de la argumentación del conjunto de las alegaciones presentadas, el PHC propone la revisión del PEAG con base en la legislación marco existente (RDL 17/2012 y RDL 9/2006), para conseguir los objetivos del Plan que se relacionan a continuación: - Transformación de derechos privados a concesión. -Reasignación de derechos a través de contratos de cesión de derechos y en especial del nuevo sistema de contrato de cesión y otorgamiento de nuevas concesiones con la aplicación de “quitas” para la reducción del déficit. -Aplicación de declaraciones de situaciones de riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado de las masas subterráneas aplicándose programas de actuación y gestión adecuados (incluyendo la explotación variable según la situación meteorológica). -Centro de Intercambio de derechos. Los aspectos anteriormente señalados junto con las instrucciones recibidas por la DGA para la elaboración del Presupuesto de medidas de la Propuesta del PHC, ha obligado a revisar tanto las actuaciones inicialmente previstas como su programación temporal de forma coherente con la disponibilidad presupuestaria y en consecuencia se eliminan las partidas correspondientes al PEAG que ha de someterse a revisión, en especial lo referente a compra de derechos, forestación, Consorcio y otras partidas menores de apoyo al PEAG. (...)”.

Por su parte ha sido en la disposición adicional quinta del Real Decreto 1/2016, de 8 enero por el que se aprueban los Planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Jugar, y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro por la que se ha prorrogado el PEAG hasta que el plan hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana, en alguna de sus futuras revisiones, determine que se ha alcanzado el buen estado en todas las masas de agua del Alto Guadiana<sup>57</sup>.

A la vista del citado precepto, se desprende que el PEAG quedará extinguido coincidiendo con la revisión de los planes hidrológicos, siempre que se haya alcanzado el buen estado en todas las masas de agua del Alto Guadiana, o lo que es lo mismo, en tanto permanezca alguna masa de agua en mal estado se mantendrá la vigencia del Plan Especial, salvo que en el siguiente ciclo de planificación (2021-2027) se consiga el buen estado de todas sus masas de agua. En cualquier caso esta prórroga tiene un carácter exclusivamente nominal, ya que nada se determina sobre sus programas de medidas, manteniéndose la propuesta de revisión en términos semejantes al anterior PHC (2009-2015)<sup>58</sup>.

En consecuencia si bien se tenía previsto revisar el PEAG desde el año 2013, no se ha llevado a efecto en el primer ciclo de la planificación hidrológica, por lo que habrá que esperar y comprobar si se materializa durante el segundo PHC (2016-2021)<sup>59</sup>.

---

Por su parte aun no siendo motivo de estudio el trámite de los planes hidrológicos y su adaptación a la DMA, el plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadiana fue aprobado fuera de plazo, de hecho la fecha límite era el 31 de diciembre de 2009 según la disposición adicional undécima 6 del TRLA y sin embargo se aprobó en mayo de 2013 (BOE nº 121 de 21 de mayo de 2013). El retraso en la aprobación de la planificación hidrológica para adaptarla a dicha Directiva originó que el TJUE condenara a España (sentencia de 4 de octubre de 2012, asunto C-403/11).

<sup>57</sup> Para la aprobación de estos planes hidrológicos se han agotado los plazos previstos en la disposición adicional undécima 2 a) (BOE nº 16 de 19 de enero de 2016). En este sentido los programas de medidas del Art. 92 quáter del TRLA debían ser aprobados antes del 31 de diciembre de 2015.

<sup>58</sup> Vid. Programa de Medidas. Anejo 11 a la Memoria, p. 111 del PHC (2016-2021). Revisión Plan Especial del Alto Guadiana Presupuesto 0 €. [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_13\\_1Rev-T2-Ane11\\_PM\\_vf1.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_13_1Rev-T2-Ane11_PM_vf1.pdf). última consulta el 24 de marzo de 2018.

<sup>59</sup> En este aspecto debe entenderse el primer ciclo conforme la normativa de aplicación tras la transposición de la DMA a nuestro Derecho interno, puesto que en España ya existía una Planificación Hidrológica con arreglo a criterios exclusivamente nacionales. Por tanto teniendo en cuenta los planes hidrológicos nacionales, aprobados siguiendo las pautas de la LAg. de 1985 y el RAPA, el segundo ciclo del PHC sería (2009-2015), el tercero (2016-2021) y el cuarto (2022-2027). Vid. EMBID IRUJO (2015), p.39 y ss.

### **INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN DEL PEAG: CONSORCIO PARA LA GESTIÓN DEL PLAN ESPECIAL DEL ALTO GUADIANA**

#### **I. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN EN EL ÁMBITO DEL PEAG: PROTOCOLO DE COLABORACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA- LA MANCHA**

Los principios de cooperación y coordinación son indispensables en la gestión del recurso hídrico, máxime en situaciones excepcionales, tales como en acuíferos sobreexplotados o masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cualitativo y/o cuantitativo, especialmente si esta situación se debe a la actividad agrícola. Es cierto, que la coordinación –como principio rector que debe regir la gestión del agua- estará incluida de forma implícita en cualquier actuación, sin embargo, a la vista de su importancia, deberían regularse las distintas fórmulas posibles de aplicación<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El concepto de coordinación, al que alude tanto el artículo 103.1 CE como el ya derogado Art. 3.1 LRJPAC y el vigente Art. 3.1 k) LRJSP, es un principio al que debe ajustarse el funcionamiento de las Administraciones Públicas. De hecho coordinación y cooperación o colaboración, tienen significados distintos. Cooperar o colaborar significa que una Administración ejerce sus competencias teniendo en cuenta las de las demás Administraciones a fin de lograr un ejercicio conjunto coherente y bien articulado, mientras que coordinar significa concertar el ejercicio de las competencias de las plurales Administraciones a fin de evitar que se produzcan decisiones contradictorias. Fácilmente se comprende entonces que la coordinación presupone que a uno de las Administraciones se le atribuye una específica competencia –*la competencia de coordinación*- que, en última instancia, le permite imponer la decisión final; algo que, sin embargo, no se produce con la colaboración o cooperación ya que, en estos casos, no se impone el criterio de una de las Administraciones al de las demás, de manera que las decisiones respectivas en la misma dirección y sentido no son sino fruto de la concertación.

El principio de colaboración no se encuentra explícitamente formulado en el texto constitucional, lo cual no es óbice para que se reconozca su efectiva existencia y operatividad. Como determina una de las primeras sentencias constitucionales (STC 18/1982, de 4 de mayo) el principio de colaboración “no es menester justificarlo en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”.

Por lo que se refiere a las modalidades de la cooperación, no están legalmente tasadas, ni tiene por qué estarlo. Sin embargo las normas jurídicas contemplan y regulan las más usuales, que a continuación menciono ya que son utilizadas en el tema de estudio.

Algunas de las formas de cooperación tienen naturaleza procedimental y consisten en la intervención de órganos o Administraciones en los procedimientos que a otro u otra le corresponden instruir. Esta intervención puede tener lugar mediante consultas o emisión de informes preceptivos o facultativos, mediante la posibilidad de formular alegaciones u otros modos de participación.

Otras formas habituales son las que podemos denominar de cooperación orgánica. La creación de algunos entes públicos en que participan varias Administraciones tiene precisamente por finalidad la gestión en común de sus respectivas competencias (estoy pensando en las mancomunidades de municipios, empresas públicas o en los consorcios).

En concreto, una de las técnicas de cooperación más utilizada es la firma de convenios de colaboración o convenios interadministrativos. A estos convenios se refieren muchas normas, siendo para el caso de

Por su parte es imprescindible la interrelación entre el agua y sus usos, en especial *agua y agricultura*. Obviamente no será posible planificar los derechos de riego y tipos de cultivo en un territorio donde no se conozca, previamente, el volumen utilizable de agua para este fin, y viceversa. Todo ello con el fin de obtener un desarrollo económico y social del territorio, en el marco de la protección ambiental que debe existir en todas las políticas<sup>2</sup>.

Pues bien, en la cuenca Alta del Guadiana fue creado un instrumento de cooperación en el marco de un Protocolo de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (formalizado durante el proceso de elaboración del PEAG), en el que se fijaron las pautas generales a seguir en el ámbito de sus respectivas competencias<sup>3</sup>. En dicho acuerdo de directrices se dispuso la necesidad de formar un ente público con personalidad jurídica propia, encargándose principalmente del impulso, seguimiento y coordinación de este Plan.

Esta figura, conforme lo estipulado en el citado Protocolo, tendría un carácter paritario (integrado por la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y además se le podrían encomendar cuantas actuaciones de gestión pudieran estar relacionadas con el agua y sus usos del Alto Guadiana. Tal entidad recibiría el nombre de “*Consortio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana*”, y se determinó, al mismo tiempo, la creación de un órgano consultivo integrado en aquel, en el que estarían representadas todas las partes interesadas<sup>4</sup>. Además, se preveía la adquisición de derechos de uso de agua que se llevaría a cabo por el Centro de Intercambio de la cuenca del Guadiana, siendo las políticas de adquisición y de cesión de derechos así como su utilización con fines ambientales objeto de acuerdo en el seno del Consorcio.

---

estudio de aplicación el Art. 6 LRJPAC (en vigor en el momento de la creación del Consorcio). *Vid.* FERNANDEZ FARRERES (2012), pp. 171-173.

<sup>2</sup> En este aspecto hay que recordar que es competencia de las CCAA, siempre que se encuentre regulado en sus Estatutos de Autonomía, entre otras, la agricultura (Art. 148.1.7º CE). Así pues, la Ley 4/2004, de 18 de mayo, de la explotación agraria y del desarrollo rural de Castilla-La Mancha permite el cambio del sistema de explotación de secano a regadío siempre que se realicen conforme a lo establecido en el TRLA y esté previsto en el correspondiente Plan Hidrológico (Art. 36.2 a.).

<sup>3</sup> Este Protocolo quedó suscrito el 27 de octubre de 2007, sin embargo no tengo constancia de su publicación. En relación a la necesidad de suscribir dicho acuerdo *Vid.* CALLEJA HURTADO *op.cit.*, p. 314 y ss. Sobre este Protocolo el entonces Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana expresó “(...) El Plan Especial del Alto Guadiana se formó teniendo en cuenta esta pluralidad de entes públicos responsables de la actividad administrativa para lo que se debió suscribir como instrumento imprescindible, un Protocolo de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en el que se establecen las líneas generales de este plan en lo que afecta a las competencias de ambas Administraciones y sus puntos de interrelación (...)”.

Por su parte la cuenca hidrográfica del río Guadiana es competencia del Estado, en virtud del Art. 149.1.22 de la CE y la legislación básica en materia de medio ambiente conforme el Art. 149.1.23 de la CE. Las competencias autonómicas de la CA de Castilla-La Mancha en materias relacionadas con el agua, medio ambiente, agricultura y otros usos se disponen en la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Art. 31.1 6ª, 8ª, 10ª, 26ª, 27ª y Art. 32 7ª).

<sup>4</sup> En su estipulación sexta se decía: “Que al órgano consultivo que exista dentro de este Consorcio podrá incorporarse un representante de los usuarios, de las entidades locales, de las asociaciones y organizaciones con finalidad de protección ambiental, de la Universidad de Castilla-La Mancha y otras organizaciones y entidades semejantes, todo de la forma que dispongan las normas del Plan Especial del alto Guadiana y los Estatutos del Consorcio”.

En este acuerdo de voluntades se determinó que ambas Administraciones colaborarían lealmente, manteniendo una constante información y auxilio recíproco para alcanzar los resultados que fuesen procedentes para la consecución de un desarrollo sostenible<sup>5</sup> en el territorio del Alto Guadiana.

Por último la vigencia de este acuerdo se extendería, en principio, a todo el periodo de ejecución del PEAG, en concreto hasta el año 2027, siendo susceptible de prórroga<sup>6</sup>. En todo caso esta situación ha cambiado como más adelante se analizará.

## **II. EL CONSORCIO: ENTE PÚBLICO PARITARIO INTEGRADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA**

### **1. BREVES NOTAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS CONSORCIOS ADMINISTRATIVOS**

Antes de conocer las características específicas de este órgano, es necesario, aun haciéndolo de forma sucinta, mencionar las peculiaridades generales de los consorcios, con el objeto de poder entender su funcionamiento y las competencias propias de los entes públicos que lo integran.

Estos son corporaciones interadministrativas que surgen de la asociación de varios entes administrativos para la consecución de fines colectivos o de interés común. Parece claro que pertenecen al género asociativo, constituyéndose como asociaciones de diversos entes jurídicos públicos interesados en el desarrollo de determinada actividad, ya consista en la realización de obras o en la prestación de determinados servicios. De este modo, lo que ante todo caracteriza al consorcio es el hecho de configurarse como una organización independiente de la de los entes que se asocian, si bien la titularidad de las competencias de los miembros que lo integran no se asume por la organización consorcial, sino que es lo relativo a la gestión de las mismas lo que se traspasa total o parcialmente. En resumen, el consorcio viene a gestionar fiduciariamente los intereses que, en otro supuesto, sólo mediante la actividad unilateral de cada uno de los entes consorciados podrían ser alcanzados<sup>7</sup>.

Más allá de esta escueta caracterización, múltiples son los supuestos que, tipificados como consorcios, aparecen dotados de un estatuto jurídico propio y singular, con lo que difícilmente se ha logrado una depuración conceptual que refleje una categoría unitaria y homogénea. Las escasas previsiones legales existentes al respecto han coadyuvado decisivamente a esa cierta indefinición de esta figura<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Este concepto se utiliza en muchas ocasiones, siendo de gran importancia porque en el se integran el conjunto de valores necesarios para la vida en el Planeta Tierra, en este sentido *Vid.* MARTIN MATEO (1997), pp. 320-321.

<sup>6</sup> Recuérdese que 2027 es el plazo máximo establecido en la disposición adicional undécima del TRLA para el cumplimiento de los objetivos medioambientales regulados en el Art. 92 bis del mismo texto legal.

<sup>7</sup> *Vid.* MARTIN MATEO (1970) y MARTINEZ LOPEZ- MUÑIZ (1974).

<sup>8</sup> Una indefinición que sólo desde la perspectiva de la legislación de régimen local parecía haberse paliado (Arts. 37 a 40 del RSCL), aunque ello mismo determinará que los consorcios fueran tradicionalmente considerados como entes locales. Sin embargo la LBRL de 1985 (Art. 87) incorporó una modulación en el tradicional principio de que los consorcios agrupaban exclusivamente a

Por su parte, y para el caso que ahora nos ocupa, el Art. 6 de la LRJPAC (de aplicación en ese momento y actualmente el Art. 47 LRJSP) incorporó la novedad de poder constituir consorcios integrados por diversas Administraciones públicas sin que ninguna de ellas tenga ya la condición de Entidad Local. Posibilidad, por tanto, de constituir consorcios para la gestión de desarrollo de convenios entre el Estado y las CCAA que, a pesar de su singularidad, ha de reconocerse plenamente viable, debiéndose determinar su régimen orgánico, funcional y financiero. Serán los Estatutos los que se definan como la norma básica del Consorcio, en este aspecto dice el autor WAGNER que aquellos son « el acta de nacimiento y código de conducta»<sup>9</sup>.

La escasa regulación legal de los consorcios comentada más arriba ha sido suplida por la LRJSP. Este texto legal regula en el Título II, Capítulo VI (Arts. 118 a 127) su organización y funcionamiento, siendo norma básica en virtud de su disposición final decimocuarta salvo el Art. 123.2. En cuanto a sus novedades más destacables se enumeran:

- a) En el ámbito estatal solo van a poder crearse consorcios siempre que lo autorice una Ley y el Convenio de creación precisará de autorización previa del Consejo de Ministros. En cuanto a su suscripción no podrá ser objeto de delegación y corresponderá al titular del departamento ministerial participante, y en el ámbito de los organismos autónomos, al titular del máximo órgano de dirección del organismo, previo Informe del Ministerio del que depende o al que esté vinculado.
- b) En estas entidades de derecho público se da entrada a la participación de entidades privadas que tengan fin de lucro (Art. 118.1), aunque el legislador dispone, asimismo, que en ese caso el consorcio no tendrá ánimo de lucro (Art. 120.3). En mi opinión los consorcios administrativos no estaban, ni están, concebidos como entidades con ánimo de lucro, sino que tienen por finalidad satisfacer intereses públicos, aunque para ello pudiera ser preciso la colaboración privada.
- c) De forma expresa se admite que sean miembros del consorcio entidades instrumentales que dependan de una Administración territorial.
- d) Igualmente se determina el orden de prelación de fuentes que debe aplicarse al consorcio. En concreto se dispone que estos entes se regirán por lo establecido en la LRJSP, en la normativa autonómica de desarrollo y sus estatutos. En lo no previsto respecto del régimen del derecho de separación, disolución y liquidación y extinción se estará a lo previsto en el C.c. sobre la sociedad civil, salvo el régimen de disolución que se remite a lo dispuesto en el Art. 97 del citado texto legal y, en su defecto, al TRLSC. En relación a los consorcios participados por la Administración Local (territorial o institucional) las normas establecidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley 27/2013, de 21 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre

---

Administraciones Públicas, pudiendo integrarse Entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público. Actualmente dicho precepto se encuentra derogado, con efectos 2 de octubre de 2016, por la disposición derogatoria única.a) del LRJSP.

<sup>9</sup> Vid. SOSA WAGNER (2008), pp. 368 y ss.

los Consorcios locales tendrán carácter supletorio respecto a lo dispuesto en esta Ley.

- e) Otra de las novedades se refiere al contenido de los estatutos. En concreto se prevé, entre otros aspectos, que pueda incluirse una cláusula que contemple la suspensión temporal del derecho de voto o la suspensión de la participación en la formación de acuerdos cuando las Administraciones o entidades consorciadas incumplan manifiestamente sus obligaciones para con el consorcio, especialmente en lo que se refiere a los compromisos de financiación de las actividades.
- f) Merece especial atención lo establecido en la disposición adicional décima respecto a las aportaciones a los consorcios. En concreto determina que cuando las Administraciones Públicas o cualquiera de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes sean miembros de un consorcio, no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados. Esta disposición va a significar, en la práctica, la paralización de la actividad consorcial por el incumplimiento de una de las entidades consorciadas de sus obligaciones de financiación del consorcio administrativo. En este aspecto creo que existen medios menos drásticos para obligar a la entidad consorcial al cumplimiento de sus obligaciones que no suponen la paralización del consorcio con el consiguiente perjuicio a los intereses públicos.
- g) Por último, destaca la novedosa unificación de los inventarios de las entidades del sector público en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, en el que debe inscribirse la creación, modificación, fusión o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional, incluidos los consorcios administrativos (Arts. 82 y 83 LRJSP). La inscripción es imprescindible porque de ella depende la asignación del número de identificación fiscal definitivo y de la letra identificativa que corresponda a la entidad en función de su naturaleza jurídica, en el caso del consorcio la letra “C” por parte de la Administración tributaria. Me parece una valoración acertada porque actualmente es difícil conocer el número y tipos de entidades que integran el sector público institucional en nuestro país.

## 2. RÉGIMEN JURIDICO Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSORCIO

Centrándome en el caso de estudio, como ya se ha anunciado, el Consorcio fue creado en cumplimiento del mencionado Protocolo y el propio PEAG (Art 6), mediante un Convenio de Colaboración entre las dos Administraciones implicadas (Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Resolución de 18 de marzo de 2008 de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad (BOE nº. 82, de 4 de abril de 2008 y DOCM nº 61, de 21 de marzo de 2008).

Dicho ente público quedó integrado en este Plan sectorial como una herramienta de gestión en su Programa de medidas<sup>11</sup>. En concreto dicho órgano sería el eje central del PEAG, estando presente en el conjunto de instrumentos jurídicos para reordenar los derechos de uso de agua.

Como Anexo único al Convenio de Colaboración quedaron incorporados sus Estatutos, en los que se definieron su funcionamiento y régimen jurídico. En concreto entre las características más reseñables de este órgano se encuentran:

a) En relación a sus facultades tenía atribuidas las funciones generales de impulso, seguimiento y coordinación del Plan Especial, así como las específicas en función de las distintas actuaciones a desarrollar. Además, se le podía encomendar cualquier medida de gestión por las Administraciones consorciadas en el ámbito de sus competencias (Arts. 3 y 4 de sus Estatutos).

Dentro de sus órganos de gobierno, en lo que respecta a su Consejo de Administración lo conformaban seis miembros de la Administración General del Estado y seis representantes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha<sup>12</sup>. Ello implicaba que cualquier asunto a tratar, aún siendo en términos de propuesta, quedaba ratificado por las Administraciones consorciadas. En definitiva cualquier decisión que pudiera deliberarse, tanto en relación al recurso hídrico como a su uso (en particular la actividad agrícola) quedaría consensuado en el seno de este órgano ejecutivo (Arts. 8, 9 y 10 de sus Estatutos)<sup>13</sup>.

b) En cuanto a su régimen jurídico estaba sujeto a las prescripciones del Derecho administrativo, a la vista de sus funciones de naturaleza administrativa. Para el desarrollo de sus fines, si bien existía la posibilidad de adscribir funcionarios de las Administraciones consorciadas, podía disponer de personal propio del Consorcio<sup>14</sup>. En materia económica contaba con su presupuesto independiente, programación anual y rendición de cuentas tanto a la Administración General del Estado como a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> El Consorcio aparece en el conjunto de documentos que conforman el PEAG: Arts. 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9 de las Normas (Anexo I), Memoria y Documento de síntesis (Anexo VII) p.p. 42, 44, 45, 51, 58, 62, 63 y 69 y Anexo (IV) Definición de medidas p. 12 y pp. 3, 4, 5, 23 y 26 de la Memoria Técnica (IV). <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/?chguadiana=67kb13le18cmpe3lqiserr20n7&url=planificaci%F3n+planes+hidrol%F3gicos+vigentes+plan+especial+del+alto+guadiana+%28peag%29&corp=chguadiana&lang=es&mode=view>. última consulta 15 diciembre de 2017.

<sup>12</sup> Según el Art. 7 de sus Estatutos estaba integrado por dos órganos unipersonales (El Director y el Presidente) y un órgano colegiado (el Consejo de Administración).

<sup>13</sup> Debe tenerse en cuenta que los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Administración debían adoptarse por mayoría de los consejeros de cada Administración consorciada.

<sup>14</sup> El Consorcio ha contado con personal propio, según los principios establecidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público de aplicación en ese momento. Actualmente dicha Ley ha sido derogada por el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015. En todo caso personal laboral temporal o funcionarios interinos motivado por su ámbito temporal.

<sup>15</sup> De aplicación la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el Texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, o norma que le sustituya.

c) Por otra parte, a la vista de las características de la entidad, tanto en lo que se refiere al personal como a las normas en materia de patrimonio y contratación podía estar sujeta a la normativa regional (CA de Castilla-La Mancha) o bien a la estatal. En este sentido al ejecutarse las actividades exclusivamente en el territorio de Castilla-La Mancha se aplicó la legislación regional, sin perjuicio de dar cumplimiento a la normativa estatal básica.

d) Para terminar el punto más importante a destacar es su ámbito temporal. En concreto su duración estaba vinculada a la vigencia del PEAG, en principio, hasta el 31 de diciembre de 2015. En todo caso su vigencia estaba supeditada al término del mencionado Protocolo, en principio, hasta el año 2027. No obstante a continuación se comprobará que su disolución se ha anticipado en el tiempo.

### 3. ACTUACIONES DEL CONSORCIO (2008-2011): HERRAMIENTA DE GESTIÓN DEL PEAG

El Consorcio inició sus actividades en julio de 2008, coincidiendo con el cambio de legislatura política (2008-2011) y el comienzo de la crisis económica del país. Con todo, no exento de dificultad se emprendieron un conjunto de actuaciones con el fin de dar cumplimiento al Programa de medidas del PEAG y a las funciones específicas definidas en los Estatutos de aquel<sup>16</sup>. De todas ellas, hay que señalar una especial

---

<sup>16</sup> El Consorcio realizará, en particular, las siguientes funciones, según establece el Art. 4 de sus Estatutos: 1. En general, el impulso, control y seguimiento del PEAG y del PDRSAG, según el programa de seguimiento que se elaborará sobre la base de las condiciones de seguimiento del Informe de Sostenibilidad Ambiental y de la Memoria ambiental del PEAG y del PDRSAG. 2. La realización anual de un Informe sobre los resultados de la ejecución de estos Planes en dicho período temporal y su publicación. 3. La realización cada cuatro años, de una evaluación global de los resultados de la ejecución de estos Planes en dicho período temporal y su publicación. 4. La propuesta de ajuste, intensificación o atenuación, en la aplicación de las medidas previstas en estos Planes para el cumplimiento de sus objetivos, en función de los resultados del programa de seguimiento. 5. La elaboración y propuesta a la Confederación Hidrográfica del Guadiana del Proyecto de Actuación definido en el art. 8 de las Normas del PEAG, que ordene la adquisición de derechos de uso de agua y de terrenos, según las condiciones definidas en los Planes mencionados en estos Estatutos, incluyendo un estudio económico con la propuesta de valoración de los derechos de uso de agua y una aproximación al justiprecio de los terrenos, según lo indicado en el artículo 6 de las Normas del PEAG. 6. La elaboración de proyectos de gestión de los derechos adquiridos por el Centro de Intercambio de derechos de uso de agua a favor de la Comunidad Autónoma para sus propios Planes y que aquélla le encargue. En esos proyectos se priorizará la utilización del agua para la consecución de los objetivos medioambientales con respeto a los criterios sociales, todo ello en el marco de las condiciones definidas en ambos Planes. 7. La propuesta para la revisión del PEAG y del PDRSAG así como de sus modificaciones puntuales, todo ello cuando se den las circunstancias que así lo aconsejen. 8. El desarrollo del programa de Información y Sensibilización Ambiental. 9. La emisión de informe previo sobre la coherencia con el PEAG de: a) La revisión de los Planes de Ordenación de Extracciones. b) El otorgamiento de las concesiones que se refieran a masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado y que cuenten con Plan de Ordenación de Extracciones, en el caso de usos agrarios y en las condiciones definidas en el PEAG. c) Los proyectos y desarrollo del Programa Hidrológico definido en el PEAG. d) Los proyectos y desarrollo del Programa Ambiental definido en el PEAG y en el PDRSAG. e) Los proyectos y desarrollo del Programa de Abastecimiento y Saneamiento definido en el PEAG. 10. La coordinación, control y seguimiento del Programa de Modernización y Desarrollo Agrario y del Programa de Desarrollo Económico y Social así como de los proyectos que se deriven de ellos incorporados al PDRSAG que sea aprobado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. 11. El informe preceptivo previo y el control de las autorizaciones de sondeos hídricos de investigación o de cualquier otro tipo a desarrollar en el marco territorial del PEAG. 12. Velar, a los efectos del ejercicio de sus propias competencias, para que sea efectiva la recepción periódica de información de las Administraciones competentes sobre el contenido de las decisiones adoptadas en el marco de las políticas sectoriales que incidan en el recurso

atención al proyecto de cesión de derechos de uso de agua a la CA que debía incoarse con el fin de solucionar el conflicto social motivado por los pozos ilegales existentes. Sobre esta actuación incidiré más adelante.

Las funciones del Consorcio, al ser el órgano de gestión del PEAG, dependían del grado de ejecución de éste. En este sentido las medidas efectivas de este Plan que se venían desarrollando desde su aprobación eran mínimas o nulas, circunstancia que condicionaba las facultades de aquél, viéndose mermadas en la misma posición. En todo caso hay que destacar como labor importante el desarrollo del Programa de Información y Sensibilización del PEAG. Dicho Programa surgió de la necesidad de establecer una herramienta transversal para el resto de medidas específicas, y que serviría como nexo entre las instituciones públicas y el conjunto de la sociedad. Con esta actuación se pretendía obtener una población consciente y preocupada por el medio y por los problemas relativos a él, algo necesario en una zona «especialmente sensible ambientalmente». En este aspecto, hay que tener en cuenta que la concienciación social en el campo de las aguas subterráneas es más necesaria de lo que aparentemente pudiera parecer, ya que al tratarse de un agua que no se ve, debe darse a conocer la importancia y su problemática<sup>17</sup>. En definitiva con esta medida se pretendía que la población destinataria reconociera el valor de los ecosistemas y recursos naturales en el Alto Guadiana, y con ello le permitiera identificar y comprender la relación existente entre los factores ambientales alterados y determinadas acciones del ser humano, lo que se define como conocimientos. Además, poder adquirir una mayor sensibilidad de la problemática ambiental local, esto es, conciencia. Adoptar una serie de valores sociales y un sentimiento de responsabilidad por el medio ambiente compatible con los objetivos perseguidos por el PEAG, y con ello los impulsará a participar activamente en la protección y mejora del medio. Igualmente debía conseguirse una serie de aptitudes necesarias para hacer frente a la problemática local y posterior propuesta de soluciones. Por último desarrollar un sentido de responsabilidad y tomar conciencia de la urgente necesidad de prestar atención a los problemas del medio ambiente, para asegurar que pudieran adoptarse medidas adecuadas al respecto, es decir, obtener una participación que conllevará dicha actuación.

En suma, para poder alcanzar los objetivos del PEAG y con ello recuperar el estado de sus masas de agua, la población en general tendría que reconocer el valor del recurso hídrico y de los ecosistemas asociados de la zona; a su vez el impacto (social, ecológico y económico) negativo que implica su deterioro.

---

hídrico del Alto Guadiana y se realicen por las distintas Administraciones públicas. 13. Contribuir a que sea efectivo el derecho que los ciudadanos tienen, conforme al ordenamiento jurídico aplicable, al conocimiento de los documentos que forman parte del PEAG y del PDRSAG poniendo a tal efecto los medios técnicos que resulten procedentes. 14. La captación, aceptación y ordenación de cuantos recursos económicos sean precisos para la financiación de las acciones que le son inherentes. 15. La conclusión de cuantos convenios o contratos con otros entes públicos o privados y personas naturales sean precisos para el cumplimiento de su objeto. 16. Cualesquiera otras que, con sujeción a la legislación vigente, puedan coadyuvar al cumplimiento de sus fines.

<sup>17</sup> Vid. LLAMAS MADURGA (1998 a) p. 18 y ss. Expresa el profesor que “Promocionar o fomentar los programas de educación sobre el agua para las escuelas primaria y secundaria y procurar que en esos programas se dé el debido peso al agua subterránea”. Ello unido a la transparencia y facilidad de acceso a los datos que igualmente el mismo autor, antes de la aprobación de la DMA, apuntaba su necesidad y “facilitaría la concienciación social sobre la necesaria solidaridad en el uso de las aguas subterráneas”.

Esta actuación, aun no teniendo financiación con respecto a sus previsiones iniciales, se llevó a cabo con los recursos propios para el funcionamiento del Consorcio (actividades tales como cursos de formación e investigación, de divulgación y sensibilización y de participación social)<sup>18</sup>.

Otra medida iniciada por el Consorcio fue la comprobación de instalación de contadores de medida de agua, siendo un requisito imprescindible en el proceso de regularización de pozos ilegales en el Acuífero de la Mancha Occidental (23) como más adelante se verá. Igualmente, se tenía previsto seguir impulsando su instalación y posterior control de todos los aprovechamientos para regadío en el ámbito de aplicación del PEAG, en particular en aquellas masas de agua subterráneas declaradas en riesgo.

Por otra parte, en cuanto a las actividades ambientales se iniciaron actuaciones para la defensa de la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda, incluso se obtuvo una ayuda de la Comisión Europea para los Humedales de la Mancha, a través de un proyecto LIFE<sup>19</sup>.

Además de estas facultades encomendadas por las Administraciones implicadas, y el desarrollo del Programa de Información y Sensibilización Ambiental, se daba cumplimiento al conjunto de funciones reguladas en sus Estatutos. Merece especial atención la realización cada cuatro años, de una evaluación global de los resultados de la ejecución del PEAG y su publicación (Art. 4.3 de sus Estatutos). Sin embargo aun siendo elaborado por dicho ente no tengo constancia de que llegará a publicarse ningún Informe de seguimiento del PEAG.

En conclusión, en el Consorcio estaban presentes las Autoridades implicadas y todas las partes interesadas, en el que cualquier medida relacionada con el agua para el uso agrícola debía ser informada y aprobada por éste, aun siendo en términos de propuesta. En este sentido debe tenerse en cuenta que dicho ente no fue creado con el propósito de descentralizar las funciones de las respectivas Administraciones, sino que se trataba de una herramienta de gestión integrada en el conjunto de medidas de la planificación hidrológica, en el ámbito de la cooperación institucional.

---

<sup>18</sup> Vid. el Programa de Información y Sensibilización Ambiental (Anexo V) p. 17-28 y pp. 30, 50 y 60. <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/?chguadiana=67kb13le18cmpe3lqiserr20n7&url=planificaci%F3n+planes+hidrol%F3gicos+vigentes+plan+especial+del+alto+guadiana+%28peag%29&corp=chguadiana&lang=es&mode=view>. última consulta 15 diciembre de 2017.

<sup>19</sup> Con fecha 7 de abril de 2011 mediante Resolución de la Secretaría General Técnica se dispuso la publicación del Convenio de Encomienda de gestión de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana para la ejecución de actuaciones en la Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda ( DOCM nº 73 de 14 de abril de 2011). En cuanto al Proyecto LIFE aprobado por la Comisión Europea “Humedales de la Mancha” : RESTAURACIÓN DE ALBARDINALES Y ESTEPAS SALINAS EN LOS HUMEDALES DE LA MANCHA” LIFE 10 NAT ES 000563: Características: fecha de aprobación: 22 de junio de 2011. Acuerdo de subvención: 23 de septiembre de 2011. Duración: 36 meses, desde el 1 de octubre de 2011 hasta el 30 de septiembre de 2014 y posterior prórroga hasta noviembre de 2016. Presupuesto 2.599.274 euros. El Consorcio en principio fue el coordinador del proyecto y los socios la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Fundación Global Nature. Motivado por la disolución del Consorcio el coordinador pasó a ser la Fundación Global Nature y único socio la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Todas estas actividades enumeradas se llevaron a cabo durante el periodo 2008-2011, sin embargo por voluntad política, coincidiendo con la décima legislatura, se iniciaron los trámites para culminar los trabajos pendientes y a su vez el proceso para su disolución.

#### 4. EL CONSEJO ASESOR: ÓRGANO CONSULTIVO EN EL SENO DEL CONSORCIO (2008-2011)

En la estructura organizativa del Consorcio se incorporó un órgano de participación de carácter consultivo para el seguimiento del PEAG. Sus funciones y composición quedaron definidas en sus Estatutos (Arts. 13 y 14). En concreto en lo que se refiere a sus facultades este órgano debía emitir informes sobre el proyecto del Plan anual de actuaciones del Consorcio, sobre los planes y proyectos que afectasen sustancialmente a los usos de agua, así como plantear iniciativas destinadas al uso racional y a la mejora de la calidad de agua en el ámbito territorial del Alto Guadiana.

Respecto a su composición, además de los miembros del Consejo de Administración del Consorcio, estaba integrado por dos representantes de las entidades locales, dos en representación de las comunidades de usuarios, tres representantes de las asociaciones profesionales agrarias, tres representantes de asociaciones de defensa del medio ambiente, un representante de la Universidad de Castilla-La Mancha y un experto de reconocido prestigio en materias relacionadas con el agua, designado por el Ministerio de Medio Ambiente.

A la vista de las características de este órgano se constata la medida pionera del PEAG en el marco de la planificación hidrológica<sup>20</sup>. No obstante la intervención real de este órgano no fue muy fructífera, de hecho en pocas ocasiones se convocó por su Presidencia.

### **III. DURACIÓN DEL CONSORCIO: DISOLUCIÓN CON ANTERIORIDAD AL TÉRMINO FIJADO EN EL PEAG**

Como se ha expresado el PEAG arrancó su andadura coincidiendo con el inicio de la grave crisis económica que afectó a nuestro país y al resto de la UE, pero ello no era obstáculo para proseguir con las medidas aprobadas, aun materializándose de forma más lenta. Sin embargo, si bien inicialmente se realizaron en el Consorcio las actuaciones ambientales comentadas y el resto de funciones específicas definidas en sus Estatutos, realmente no se contó con la voluntad política y social suficiente para mantener “vivo” este órgano de gestión. Ello se confirma con la propia encomienda recibida de la CA para la regularización de los pozos ilegales de esta zona, la cual no fue culminada por el Consorcio como se analizará en el capítulo siguiente.

---

<sup>20</sup> En relación a las posiciones de los usuarios en el marco del PEAG *vid.* EMBID IRUJO (2008 a), p. 53. Expresa el profesor EMBID que las posiciones de los usuarios aparecen muy resaltadas desde el plano organizativo, en su presencia en el consejo Asesor que forma parte del Consorcio. Sin embargo durante la vigencia de este órgano consultivo –periodo 2008-2012- únicamente se celebraron tres sesiones. Fuente: Datos del Consorcio del expediente de liquidación de 28 de mayo de 2013.

Así pues, en la X Legislatura (2011-2015)<sup>21</sup> el Consejo de Administración del Consorcio de 28 de noviembre de 2012 adoptó acuerdo proponiendo su disolución, antes de expirar su vigencia, es decir, antes del 31 de diciembre de 2015<sup>22</sup>. A estos efectos debo añadir que si bien este órgano estaba vinculado a la vigencia del PEAG llama la atención que en el propio Convenio de creación se estableciera la posibilidad de disolverse por mutuo acuerdo de las partes. En términos semejantes se regulaba en sus Estatutos (Art. 6), determinando que a iniciativa de las Administraciones consorciadas o a propuesta del Consejo de Administración de dicho ente podría acordarse la disolución del mismo mediante el pertinente Convenio, en el que se determinaría su liquidación y, en su caso, el destino del remanente conforme con la legislación vigente.

Por tanto tras la propuesta de su Consejo de Administración y terminados los trabajos que en ese momento se encontraban pendientes, con fecha 27 de junio de 2013 se firmó el Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la Resolución del convenio suscrito con fecha 25 de febrero de 2008 y la consecuente disolución y liquidación del Consorcio<sup>23</sup>. A partir de este momento, se iniciaron las actuaciones para ejecutar la liquidación y consecuente disolución, culminado todo el trámite en el primer trimestre de 2014<sup>24</sup>.

En mi opinión no se entiende la disolución del órgano de gestión del PEAG sin modificar el propio Real Decreto en el que se regula su creación, de hecho esta norma se encuentra vigente en su versión original (Arts. 6 y 7 del PEAG). Realmente el Consorcio fue creado por un acuerdo de voluntades, pero por mandato del citado Plan. Por tanto la disolución de aquél podía acordarse siempre que sus funciones se hubiesen encomendado a otro órgano (con o sin personalidad jurídica), con las mismas garantías y condiciones del inicialmente previsto. En caso contrario opino que nos encontramos ante una auténtica modificación del PEAG sin el procedimiento reglado.<sup>25</sup>

En cualquier caso la propuesta de disolución del Consorcio fue adoptada con un simple acuerdo de su Consejo de Administración. Al mismo tiempo, con la disolución del Consorcio se dejó sin efecto el Protocolo de Colaboración suscrito el pasado 2007 entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y cualquier alusión al Consorcio. En este aspecto, en función del tipo de competencia (estatal o autonómica) deberá hacerse referencia bien a la Administración General del Estado o a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

---

<sup>21</sup> La X Legislatura de España comenzó el 13 de diciembre de 2011, al constituirse las nuevas Cortes tras el proceso electoral al término de la anterior.

<sup>22</sup> La propuesta de disolución fue aprobada por unanimidad, esto es, por los representantes de la Administración General del Estado y la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

<sup>23</sup> DOCM nº 143, de 25 de julio de 2013 y BOE nº 184, de 2 de agosto de 2013.

<sup>24</sup> Resolución de 24 de junio de 2015, de la Dirección General del Agua, por la que se publican las cuentas y liquidación del Consorcio del Plan Especial del Alto Guadiana del ejercicio 2014 y el Informe de Auditoría (BOE nº 163 de 9 de julio 2015).

<sup>25</sup> Como se ha expuesto en el capítulo anterior cualquier modificación, aun siendo puntual, o, en su caso, su revisión conlleva los mismos trámites que para su aprobación, según dispone el Art. 8 del citado Real Decreto 13/2008.

En la misma sesión del Consejo de Administración (28 de noviembre de 2012) del entonces aun vigente Consorcio se aprobó la propuesta de revisión del PEAG. Dicha propuesta de revisión, como ya se ha dicho, fue incorporada en el PHC (2009-2015) indicando de forma expresa la eliminación de las partidas presupuestarias referentes al funcionamiento del Consorcio, compra de derechos, forestación y otras partidas del PEAG<sup>26</sup>.

Por otro lado en este Convenio de disolución las Administraciones implicadas (Administración hídrica y la autonómica) se comprometieron a establecer un marco participativo de colaboración en aras de dar cumplimiento al PEAG o norma que le sustituya, a cuyos efectos se formalizarían acuerdos mediante el instrumento jurídico que pudiera corresponder, para la coordinación, impulso y seguimiento de la ejecución de las medidas contenidas en el PEAG hasta su revisión efectiva, creándose a tales efectos un grupo de trabajo con composición paritaria. Pues bien, no tengo conocimiento que haya sido creado ningún grupo de trabajo para este fin, ni se ha realizado ningún tipo de actuación desde su disolución.

Por último, como se ha indicado en el anterior capítulo, el PEAG se ha prorrogado. No obstante se encuentra pendiente su revisión por lo que, en principio, no existen visos de que pudiera reactivarse este órgano de gestión.

---

<sup>26</sup> *Vid.* Memoria del Plan del PHC (2009-2015), apartado 10.7 pp.456. y ss. En el mismo sentido en el PHC (2016-2021) no se cuenta con partidas presupuestarias para estos fines. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO\\_Cdefinitivos/Plan\\_DHGn/ID1\\_Memoria\\_PHC.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO_Cdefinitivos/Plan_DHGn/ID1_Memoria_PHC.pdf). Última consulta el 15 de octubre de 2017.

# LA REORDENACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA EN EL ÁMBITO TERRITORIAL Y DURANTE LA VIGENCIA DEL PEAG

## I. INTRODUCCIÓN

En este contexto de sobreexplotación, en un territorio ambientalmente muy sensible, como herramienta para reordenar los derechos de uso de agua se ha acudido a su cesión. Para ello ha sido regulada una normativa especial en el marco de la planificación hidrológica<sup>1</sup>. Todo ello con el fin de obtener una explotación racional del recurso, aplicando criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, de tal forma que el nuevo destino de los derechos de uso de agua asignados no pueda comprometer dichas pautas.

Estas cesiones van a materializarse a través de los instrumentos incorporados en la Ley 46/1999, de 13 de diciembre e integrados más tarde en el TRLA, aunque con unas connotaciones específicas para este territorio, en concreto me refiero al Centro de Intercambio de derechos y al contrato de cesión de derechos. Ambas herramientas constituyen lo que en España se denomina “mercado del agua”, aunque como expresa el profesor EMBID se trata únicamente de un mercado de derechos de uso del agua, es decir transacciones (temporales o permanentes) de derechos de uso de agua para los mismos o diferentes usos y demás condiciones que se irán desgranando en el presente Capítulo<sup>2</sup>.

Estas medidas integradas en el PEAG han sido pioneras en el ámbito de los mercados del agua, en particular el Centro de Intercambio de derechos habilitado para esta zona con unas características muy singulares como más adelante se comprobará. De hecho cuando en el año 2012 algunos de los documentos europeos manifestaron la importancia de los mercados de derechos de uso de agua y de mecanismos de comercio con el fin de obtener un balance sostenible en las cuencas con déficit, ya existía mucho antes su regulación y aplicación práctica en España, en particular en este territorio<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En relación a la compatibilidad entre la planificación y el mercado del agua *Vid.* EMBID IRUJO (2013 a), p. 61. Sobre este aspecto expresa el profesor EMBID que “(...) la planificación y el mercado deben ser compatibles. Pero deben serlo de una forma coherente con el sentido institucional de la normativa en la que ambas se insertan, con ciertos principios generales institucionales que dan sentido a todo el sistema. (...)”. Además pone como ejemplo que en la propia normativa de la planificación hidrológica aparecen referencias al mercado. Así, en el Art. 47 RPH en su apartado tercero se establece “El plan hidrológico incorporará también información sobre otros instrumentos económicos de mercado, incentivos y medidas de carácter voluntario que sirvan para fomentar el uso eficiente y sostenible del agua”.

<sup>2</sup> *Vid.* EMBID IRUJO *op. cit.* p.40 y (2013 b) pp. 90-110.

<sup>3</sup> *Vid.* La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las regiones titulada “Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía” (Bruselas 14 de noviembre de 2012. COM (2012) 672 final).

Posteriormente se ha incluido en el TRLA para el ámbito y vigencia del PEAG un sistema de cesiones de derechos de uso de agua con carácter permanente por medio del otorgamiento de concesiones por la Administración hídrica (CHG).

Por último, para valorar las especialidades de estas herramientas es necesario realizar un breve análisis sobre sus condiciones en el marco de la normativa con carácter general para después centrarme en la singularidad del Alto Guadiana.

## **II. LOS CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS AL USO PRIVATIVO DEL AGUA. FUNCIONAMIENTO EN EL PEAG**

### **1. CUESTIÓN PREVIA: RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL DE LOS CENTROS DE INTERCAMBIO EN LAS CUENCAS INTERCOMUNITARIAS**

#### **A. LA POSIBILIDAD DE CONSTITUIR CENTROS DE INTERCAMBIO**

Como se ha venido afirmando en los distintos trabajos que se han elaborado sobre los Centros de intercambio se inspiran en los llamados “bancos del agua” desarrollados en la década de los noventa en California, los cuales sirvieron para promover la reasignación de caudales agrarios con destino a abastecimientos urbanos. El modelo en España es similar, aunque en nuestro caso adaptado a las peculiaridades sustantivas y organizativas del modelo regulador vigente sobre el agua<sup>4</sup>.

---

En el punto 4.3 de esta Comunicación en síntesis se dice que el establecimiento de un mercado de derechos de uso del agua y de mecanismos de comercio con un límite máximo definido en relación con el medio ambiente puede constituir la oportunidad de pago por servicios ecosistémicos y al mismo tiempo contribuir al logro de un balance sostenible en las cuencas con déficit. Igualmente puede favorecer a la reasignación (temporal o permanente) de derechos de uso del agua entre usuarios económicos. En el mismo sentido la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa” (Bruselas 14 de noviembre de 2012.COM (2012) 673, final). En concreto dentro de las medidas que podrían adoptarse para el objeto de la Comunicación en su apartado 2.3 p. 14 dice: “(...) Por último, el régimen de intercambio de derechos de agua es otro instrumento, utilizado principalmente fuera de la UE, que podría contribuir a racionalizar la utilización de agua y a superar el estrés hídrico si se aplica un límite máximo global sostenible a la utilización del agua. El régimen de intercambio de derechos de agua implica unos costes administrativos relativamente significativos y, en principio, solo tiene sentido entre consumidores de agua de una determinada cuenca hidrográfica. Aunque no sería útil establecer un sistema de estas características a escala de la UE, la Comisión propone elaborar orientaciones en el marco de la estrategia común de aplicación para contribuir a la expansión del régimen de intercambio de derechos de agua en los Estados miembros que opten por utilizarlo”.

<sup>4</sup> Debo recordar que el Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua), aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente en junio de 2004, apuntaba a la mejora en la gestión y reutilización del agua, contribuyendo a una mejor calidad de ésta, así como de los ecosistemas asociados, incrementando la oferta de recursos hídricos obtenidos de forma sostenible y garantizando la disponibilidad del agua racionalmente necesaria. Entre las actuaciones previstas para el periodo 2004-2008 se encontraba el empleo de los Centros de intercambio y su ampliación a intercambios intercuenas, como paso previo a la constitución de Bancos Públicos del Agua.

Con el nombre de Banco Público de Recursos Hídricos se presentaba una figura similar a la de los Centros de Intercambio que se configuraba como una entidad pública empresarial, esto es, una empresa pública de los Organismos de cuenca cuya estructura y funcionamiento se concretarían reglamentariamente. El funcionamiento de los bancos públicos de recursos hídricos proyectados por el Grupo Socialista sería similar al de los centros de intercambio. El Banco realizaría, bajo los principios de

En cuanto a su ordenación el legislador los ha incluido junto con el contrato de cesión y reglamentariamente se encuentra recogido en un capítulo diferente<sup>5</sup>. Se puede definir como aquel instrumento jurídico en virtud del cual los Organismos de cuenca, autorizados al efecto por el Consejo de Ministros, en situaciones excepcionales y a través de las correspondientes ofertas públicas adquieren derechos de uso del agua para posteriormente cederlos a otros usuarios, previo abono del precio estipulado en la específica oferta pública. En concreto el Art. 71.1 del TRLA (Art. 354.1 del RDPH) establece que estas condiciones son las de los Arts. 55, 56 y 58 del mismo cuerpo legal. Esto es, situaciones de falta de disponibilidad de recursos que obliguen al Organismo de cuenca a fijar la explotación de los mismos para garantizar su uso racional (Art. 55); los casos de declaración de sobreexplotación de acuíferos, actualmente masas de aguas subterránea declaradas en riesgo (Art. 56); los supuestos de sequías extraordinarias, estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales (Art. 58); y en fin, aquellos otros que reglamentariamente se determinen por concurrir situaciones análogas.<sup>6</sup>

Más tarde se refuerza la eficacia de esta herramienta a través de la disposición adicional tercera del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre, ampliando el ámbito de la reasignación de recursos, de forma que dicha figura sirva para dar respuesta a objetivos medioambientales o de interés de las CCAA. A continuación se verá su aplicación en la cuenca Alta del Guadiana, no obstante este precepto tiene carácter general por lo que podrá aplicarse en cualquier CID autorizado. En este sentido,

---

publicidad y transparencia, ofertas públicas de adquisición de derechos para posteriormente cederlos a otros usuarios mediante el precio que él mismo ofertara, o para dedicarlos a usos ambientales, sin necesidad de cederlos a terceros. Ahora bien, la adquisición de derechos a cada concesionario no debería superar en ningún caso el treinta por ciento de los caudales concedidos y realmente utilizados y se realizarían mediante contrato con el Banco. (punto trigésimo tercero del artículo único de la enmienda número tres, por la que se introdujeron modificaciones en el articulado de la Ley 29/1985, Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie A, nº 171-8, de 6 de julio de 1999). Esta propuesta de cambio no llegó a aprobarse. En todo caso ya se apreciaba la posibilidad de utilizar los derechos de uso de agua adquiridos para fines ambientales, situación que se ha materializado a través del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre.

<sup>5</sup>En el Título IV. Capítulo III. Sección 2ª del TRLA. La regulación de los Centros de intercambio y el contrato de cesión de derechos de uso de agua es claramente asimétrica en la Ley, y, aunque el desarrollo legislativo no es muy detallado en ninguno de los casos, mientras que el contrato queda configurado de manera mínima para poderse aplicar de forma directa, el centro de intercambios ni siquiera reúne esa información mínima. Llama la atención el hecho de que en la Exposición de Motivos de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, ni siquiera se mencionaron estos centros, y como único instrumento de “flexibilización” del sistema concesional se aludió al contrato de cesión. Esta insuficiencia legislativa se palió sólo en parte con el desarrollo reglamentario que se acometió con la reforma del año 2003.

Por su parte en el Título VI, Capítulo I y Capítulo II del RDPH se regulan el contrato de cesión y el centro de intercambio respectivamente.

<sup>6</sup>En lo que respecta a las situaciones excepcionales que la legislación actual permite la autorización de esta herramienta, puede plantearse, como bien dice la autora T. NAVARRO, si no hubiera sido más acorde con el régimen jurídico de los bienes de dominio público que todas las cesiones de derechos de uso del agua fueran promovidas y realizadas por el Organismo de cuenca, a través de este instrumento y relegando dicho carácter excepcional al contrato de cesión. Con el funcionamiento generalizado de los centros de intercambio se arbitrarían intercambios de caudales entre titulares de aprovechamientos articulados por la Administración hidráulica. Máxime cuando estas situaciones habilitantes son generalizadas en gran parte del territorio español. Por ejemplo, el elevado índice de explotación de las aguas subterráneas en las demarcaciones del Guadiana, Júcar, Segura, Guadalquivir, Cataluña y Mediterránea Andaluza, podría justificar su creación como exigencia de la disponibilidad del recurso o para garantizar su explotación racional. *Vid.* NAVARRO CABALLERO (2007), p. 388 y ss.

en una hipotética revisión del TRLA podría valorarse la inclusión de esta disposición para hacer más completa y fructífera la actuación de éstos.

Por otra parte el órgano que puede instar su creación es el Ministerio de Medio Ambiente dentro de una demarcación hidrográfica intercomunitaria<sup>7</sup>. Ello no impide que otra Administración pueda solicitar a dicho Ministerio que, a su vez, proponga al Consejo de Ministros la creación de un determinado centro de intercambio, en base a la cooperación interadministrativa. Esta cooperación como principio activo indispensable para el funcionamiento eficaz de las Administraciones públicas se ha configurado como un deber general y recíproco de apoyo y mutua lealtad. Sólo puede denegarse de forma motivada cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones.

En el caso de las cuencas intercomunitarias, las CCAA tienen además, como fundamento de la solicitud de constitución del centro de intercambio, otro motivo y es que la Ley les permite expresamente instar a los organismos de cuenca a realizar las adquisiciones de derechos de uso para atender fines concretos de interés autonómico en el ámbito de sus competencias (Art. 71.2 del TRLA).

La solicitud de su creación parece lógico que debería justificar la existencia de alguno de los supuestos que habilitan su creación, la necesidad de crearlo que tiene la Administración solicitante, una exposición de los hechos que lo motivan, las opciones de actuación viables y la conveniencia de utilizar la medida propuesta como la más eficaz para la consecución de los intereses generales en juego. Asimismo, parece también aconsejable que la solicitud debería incorporar una propuesta de Convenio de colaboración para que el funcionamiento del Centro de intercambio permita coordinar la actuación de las Administraciones concernidas y cumplir los objetivos de los intereses mencionados<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Considero que la propuesta debía realizarse en el Ministerio a través la Oficina Permanente para situaciones de adversidad climática o medioambiental constituida según la Orden APA/3056/2003, de 29 de octubre. Ulteriormente esta Orden ha sido derogada por la disposición derogatoria única de la Orden AAA/2272/2013, de 27 de noviembre, por la que se crea la Comisión permanente para situaciones de adversidad climática o medioambiental (BOE nº 290 de 4 de diciembre 2013).

<sup>8</sup> Existen también ejemplos en las cuencas intracomunitarias. El primer caso fue el del “Banco de Agua Agraria” creado y regulado al final de su legislatura por el Gobierno de las Islas Baleares (1999-2003) para Mallorca, Menorca e Ibiza (Decreto 50/2003). El Gobierno posterior (2003- 2007) ha criticado su operatividad y dos años después lo derogó y sustituyó por el establecimiento de un régimen jurídico de otorgamiento, a precario, de concesiones de aguas subterráneas para uso agrario en las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza (Decreto 58/2005, Boletín Oficial Islas Baleares nº 85, 4 de junio de 2005). El segundo caso ha sido el de la Demarcación Hidrográfica de la Cuenca Mediterránea Andaluza (Disposiciones adicional segunda y final primera del Decreto 240/2005, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 217, 7 de noviembre de 2005). A diferencia de lo establecido en las Islas Baleares no se realiza una regulación pormenorizada, simplemente se constituye y se faculta a la Consejería de Medio Ambiente para el desarrollo normativo de los mecanismos de funcionamiento de las adquisiciones y enajenaciones del derecho al uso del agua correspondientes al CID de la Cuenca Mediterránea Andaluza. Por último el Decreto 84/2007 de 3 de abril de adopción de medidas excepcionales y de emergencia en relación con la utilización de los recursos hídricos en Cataluña, derogado por el Decreto 5/2009 de 13 de enero.

## B. ELEMENTOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DE ESTE INSTRUMENTO

El elemento subjetivo se integra, de un lado, de la Administración hidráulica que efectúa las ofertas públicas de adquisición y posterior cesión de derechos y, del otro, de los usuarios que podrán concurrir a las mismas. En primer lugar, podrán participar en estas operaciones para ceder sus derechos –esto es, podrán concurrir a las ofertas públicas de adquisición de derechos- los concesionarios y titulares de aprovechamientos al uso privativo de las aguas que tengan inscritos los mismos en el Registro de Aguas o en el Catálogo de aprovechamientos de la cuenca, respectivamente (Art. 354.2 RDPH). Es curioso, sin embargo, que estos últimos no puedan celebrar el contrato de cesión –a menos que previamente transformen su derecho en una concesión de aguas e insten su inscripción en el Registro de Aguas- y, por el contrario, si puedan participar los titulares de aguas privadas inscritas en el Catálogo en los CID.

Por lo que se refiere a los sujetos que podrán adquirir tales derechos (Art. 71.1 TRLA) solo se dispone que las ofertas públicas de cesión de derechos se dirigirá a aquellos «usuarios» que previamente paguen el precio ofertado por aquellos, mientras que el RDPH no aclara nada al respecto. En todo caso se puede afirmar que los adquirentes de los caudales habrán de ser también concesionarios o titulares de derechos al uso privativo de las aguas, aunque se amplían estas transmisiones para otros fines ambientales o propios de las CCAA.

Respecto al resto de potenciales adquirentes de agua, es decir, los particulares, la limitadísima regulación del RDPH podría llevar a la errónea interpretación de que toda persona física o jurídica está legitimada para ser parte en estos contratos. El Reglamento sólo condiciona subjetivamente el contrato en lo que se refiere al cedente; de hecho, la única previsión al respecto es el Art. 354.2 que se refiere a estos sujetos en exclusiva. Una interpretación literal podría conducirnos a afirmar que cualquier persona podría adquirir los caudales cedidos, de hecho dicho precepto nada dice sobre este particular. Sin embargo debe considerarse su vinculación jerárquica a la Ley, que sí habla de “usuario”, entendiendo por tales los que ya disponen de algún título de aprovechamiento<sup>9</sup>.

Esta circunstancia, sin embargo, cambia en la Ley de Aguas de Andalucía<sup>10</sup> permitiendo de forma expresa la posibilidad de adquirir derechos de uso de agua cualquier particular, sin necesidad de ser usuario. Obviamente debe interpretarse siempre que se cumplan determinados requisitos, debiendo quedar establecidos en el propio pliego de prescripciones técnicas y administrativas de la Oferta pública.

Por otro lado, tampoco existen limitaciones que tiendan a proteger a los adquirentes más débiles económicamente, particularidad que debería concretarse. Sin embargo experiencias tales como las de Australia, a finales de la década de los ochenta se realizaron ofertas públicas de caudales en las que un solo licitador no podía adquirir más del diez por ciento del volumen ofertado y estaba además obligado a respetar la

---

<sup>9</sup> *Vid.* en este sentido MOLINA GIMENEZ (2007 a), p. 324 y ss.

<sup>10</sup> En el ámbito de aplicación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía, el Art. 46. 7 determina que “Para la adquisición de derechos de agua no se requerirá la condición previa de usuario”. No tengo conocimiento de la creación de un CID específico conforme se regula en esta disposición.

estratificación del volumen del recurso a adquirir, esto es, había un mínimo que comprar y un máximo del que no se podía pasar<sup>11</sup>.

Es cierto que han sido escasas las experiencias de ofertas públicas y posteriores cesiones de derechos de uso de agua desde la incorporación de este instrumento jurídico. La más significativa podría considerarse la del Alto Guadiana, pero, en cualquier caso, se comprueba una escasa regulación legal y reglamentaria del elemento subjetivo<sup>12</sup>.

De otro lado el elemento objetivo lo constituyen los derechos al uso privativo de las aguas que puedan ser objeto de intercambio porque reúnan los requisitos determinados en las ofertas públicas de adquisición y cesión. En efecto en dichas ofertas se determinarán no solamente las características administrativas de los aprovechamientos sino también los requisitos técnicos, en especial, los referentes a la calidad del recurso y al retorno de las aguas objeto de cesión. De igual modo, las ofertas públicas concretarán los criterios en cuya virtud el Organismo de cuenca seleccionará los derechos objeto de adquisición y aquellos que resulten adjudicatarios de los mismos en la posterior cesión. Asimismo integra el elemento objetivo la compensación fijada por el Organismo de cuenca que reciban o abonen las partes por ceder o adquirir los derechos en cuestión.

Concretamente, los importes máximos y mínimos de la compensación económica así como las condiciones y formas de pago vendrán fijados en dichas ofertas, que habrá de tener en cuenta un porcentaje no superior al cinco por ciento en concepto de gastos de gestión. La expresión “compensación económica”, es la misma que utiliza el legislador cuando se refiere al contrato de cesión de derechos de uso de agua. La elección de esta expresión parece deliberada y puede tener su fundamento en que el cedente no debe de obtener un mayor beneficio económico cediendo el agua que usándola.

Ello llevaría a interpretar que este importe tiene como objetivo resarcir, reparar o indemnizar el daño, perjuicio o detrimento patrimonial que padece el cedente al privarse del uso del agua cedida. Sin embargo, no parece lógico desde la perspectiva de la eficacia y efectividad de la medida, que el importe económico de la oferta pública sea el mismo que obtiene el cedente si usa las aguas. De hecho la concurrencia de cedentes a la oferta pública de adquisición dependerá en gran medida de que los titulares de dichos derechos obtengan algún beneficio con la cesión<sup>13</sup>. Por tanto, la determinación de una horquilla de importe mínimo y máximo de la compensación económica, parece que ha de comprender un valor suficientemente generoso como para lograr que los potenciales cedentes concurren a la oferta pública de adquisición y prudentemente adecuado para

---

<sup>11</sup> *Vid.* ARIÑO ORTIZ y SASTRE BECEIRO (1999), p. 192 y ss. y (2000).

<sup>12</sup> En las operaciones de los centros de intercambio de derechos, tanto ofreciendo como adquiriendo caudales, podrán intervenir los concesionarios de la actividad de desalación que tengan inscritos sus derechos en el Registro de Aguas, según dispone el Art. 13.6 del TRLA, en su redacción de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>13</sup> En este sentido *Vid.* DELGADO PIQUERAS Y GALLEGU CÓRCOLES (2007), p. 114. Se expresa en este texto que los precios que se oferten han de ser acordes con la rentabilidad de las explotaciones. En el mismo sentido pone de manifiesto en la experiencia de la cuenca del Júcar G. MARDONES (2007).

que el cedente no se enriquezca de forma injusta con la cesión del uso de unas aguas que, en definitiva, son de dominio público<sup>14</sup>.

### C. ELEMENTO FORMAL: FUNCIONAMIENTO

El procedimiento en virtud del cual tienen lugar los intercambios de derechos consta básicamente de dos fases yuxtapuestas o sucesivas. En primer lugar, el Organismo de cuenca procede a la obtención de derechos de uso del agua a través de las correspondientes ofertas públicas, dirigidas a los concesionarios o titulares de derechos de uso de agua inscritas en el Registro de Aguas o Catálogo de Aguas Privadas que reúnan las características detalladas en las mismas.

En segundo término, su destino, bien para la posterior cesión a aquellos usuarios que acepten las condiciones y precios ofertados por el Organismo de cuenca, o, en su caso, para fines ambientales y/o cesión a la CA para utilizarlos en el ámbito de sus competencias.

Tal oferta, concretada en la forma que a continuación se expone, habrá de ser publicada en el BOE, en el diario oficial de las CCAA afectadas y, al menos, en dos diarios de amplia difusión. Además, en el anuncio se hará referencia a la existencia de un folleto explicativo de la oferta, que estará a disposición de los interesados en la sede del Organismo de cuenca. Se concretarán los siguientes extremos:

- a) El volumen máximo susceptible de cesión y las características de los aprovechamientos que pueden ceder derechos.
- b) Los requisitos técnicos necesarios para poder acudir a la oferta pública de adquisición y, en especial, los referentes a la calidad del recurso y a los criterios relativos al retorno de las aguas susceptibles de cesión.
- c) Los importes máximos y mínimos de la compensación económica que deben satisfacerse por la cesión de los derechos al uso privativo de las aguas y las condiciones y formas de pago.
- d) El carácter temporal o definitivo de la cesión y, en su caso, plazo que se establezca.
- e) Los criterios en virtud de los cuales el Organismo de cuenca, respetando los principios de publicidad y concurrencia, procederá a seleccionar los derechos que sean objeto de adquisición, así como la determinación del precio de la cesión que podrá incluir un porcentaje para gastos de gestión, no superior al 5 por ciento del citado precio.

---

<sup>14</sup>Respecto a su tributación la compensación económica obtenida por la cesión de derechos de uso de agua con carácter permanente tiene la naturaleza de ganancia patrimonial para el que transmite, y en consecuencia dicha operación está gravada, en su caso, en función del tipo de persona física o jurídica. En estos términos quedó establecido por la DGT, conforme la consulta vinculante formulada a estos efectos por la CHG, motivada por la puesta en marcha del CID del Alto Guadiana. Consulta DGT V0024-09 de 12 de enero de 2009. Por otra parte en caso de que el derecho real transmitido por los cedentes se encontrara afecto al desarrollo de actividades empresariales dicha transmisión estará sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido, en los términos del Ar. 88.Uno de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido. Este aspecto encarece el coste de adquisición para las Confederaciones Hidrográficas, ya que el transmitente trasladará sobre ellas la carga tributaria que soporta, prácticamente en su totalidad.

f) En la determinación de los volúmenes y compensaciones objeto del intercambio se tendrán en cuenta, en primer lugar, las prioridades de usos y la compatibilidad con los planes hidrológicos de cuenca y los sistemas de explotación del recurso y, en segundo lugar, el menor coste de la adquisición de los derechos susceptibles de cesión<sup>15</sup>.

g) El plazo, a contar desde la publicación de la oferta en el BOE para la presentación de solicitudes por parte de los concesionarios o titulares de derechos interesados.

A la vista de la finalidad de redistribución de caudales que es innata a los centros de intercambio, sólo podrán ceder sus derechos los concesionarios o titulares de aprovechamientos al uso privativo de las aguas que los tengan inscritos en el Registro de Aguas o en el Catálogo de aprovechamientos de la cuenca. Estos en las solicitudes que dirijan al Organismo de cuenca con tal fin deberán: a) identificar el concesionario o titular que desea ceder sus derechos, b) el título jurídico que ampara el derecho al uso privativo de las aguas que ostenta el solicitante, c) el volumen de agua que está dispuesto a ceder, d) justificar el cumplimiento del resto de los requisitos fijados por el Organismo de cuenca para poder acudir a la oferta pública de adquisición, en especial los referentes a la calidad del recurso y a los criterios relativos al retorno de las aguas susceptibles de cesión.

Recibidas las solicitudes en los plazos que se hayan previsto al efecto, el Organismo de cuenca resolverá sobre la determinación de los derechos que han resultado adjudicatarios de la oferta. La resolución se notificará a los afectados, se publicará en el BOE y se inscribirá en el Registro de Aguas. Además por imperativo legal, tanto las adquisiciones como las enajenaciones posteriores del derecho al uso del agua, deberán respetar los principios de publicidad y libre concurrencia, así como llevarse a cabo conforme al procedimiento y criterios de selección que se determinen<sup>16</sup>.

De la regulación legal y reglamentaria de los centros de intercambio expuesta se desprende que el legislador sólo ha tomado en consideración la primera parte del proceso sometiendo a una total ausencia de regulación la segunda parte del mismo, es decir la posterior cesión. Entre la aplicación subsidiaria de la Ley de Contratos y la aplicación analógica del procedimiento establecido para la oferta pública de adquisición, parece más adecuada, *mutatis mutandis*, esta última.

La oferta pública de enajenación sería un acto administrativo con el objeto de ofrecer de forma pública la enajenación de derechos de uso privativo de las aguas adquiridos en las condiciones que se establecen en la legislación vigente y en la propia oferta.

---

<sup>15</sup> La necesidad de que la Administración deba ajustarse a unos criterios de selección para adquirir y enajenar los derechos sobre el agua ha sido criticado por algunos autores para quienes de esta forma se vuelve a la “planificación central frente al criterio del precio o del libre pacto entre las partes”. *Vid* ARIÑO ORTIZ (2004), p. 920.

<sup>16</sup> En el momento actual de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Al igual que se establece para la oferta pública de adquisición, el Organismo de Cuenca debería publicar la oferta pública de enajenación en los mismos términos. En cuanto a su contenido se puede acudir por analogía a lo establecido para la oferta pública de adquisición (Art. 355.3 RDPH).

Finalmente la contabilidad y registro de los pagos e ingresos que el Organismo de cuenca deba realizar para adquirir o ceder derechos de uso del agua se contabilizarán separadamente respecto al resto de actos en que aquel pueda intervenir.

Por otra parte el TRLA faculta expresamente a las CCAA a instar a los Organismos de cuenca a realizar las adquisiciones de derechos de uso del agua para atender fines concretos de interés autonómico en el ámbito de sus competencias.

El desarrollo reglamentario no establece el contenido de esta solicitud pero parece que, como mínimo, habrá de contener los mismos elementos, *mutatis mutandis*, de la oferta pública. Es decir, el volumen máximo de la adquisición, los requisitos técnicos que deban reunir las aguas cuyo uso se adquiriera, en especial, los referentes a la calidad, los importes máximos y mínimos de la compensación económica, deben satisfacerse por la cesión de los derechos al uso privativo de las aguas y las condiciones y formas de pago, y, el carácter temporal o definitivo de la cesión y, en su caso, plazo que se establezca. La adjudicación y el pago de la compensación económica de la adquisición es evidente que corresponden a la CA solicitante, aunque la regulación legal no se pronuncia expresamente al respecto.

En relación a la intervención administrativa en esta herramienta puede decirse que es plena, a diferencia de lo que sucede en el contrato de cesión. En este sentido la autoridad medioambiental solicita su constitución, y una vez aprobada por el Gobierno, será la Administración hidráulica la que dirigirá el proceso. Su intervención es total al concretar en todos sus extremos la oferta pública de adquisición de derechos y, posteriormente, hacer lo propio con la oferta pública de cesión de los mismos, o en su caso, su utilización para fines ambientales o cesión a la CA previo Convenio que lo regule.

En definitiva, la Administración es quien determina la posibilidad de transacciones y su última finalidad. Por lo tanto, no serán en esta circunstancia los concesionarios quienes celebren contratos entre sí, sino con la Administración hídrica competente en cada caso<sup>17</sup>.

En la misma línea el autor GARRIDO COLMENERO concibe estos centros como un mecanismo de intercambio de caudales en el espacio y en el tiempo que están gestionados, supervisados y ordenados por la propia Administración, quien desarrolla una actividad que dista mucho, a su entender, de la mera intermediación. Al contrastar este autor que ningún otro mecanismo de mercado podría contar con más garantías de equidad, información pública y de respeto a la Ley, mantiene que los Centros de intercambio conllevan un mayor potencial de crear mejoras sociales que los contratos entre particulares<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Vid. EMBID IRUJO (2000 b).

<sup>18</sup> Vid. GARRIDO COLMENERO (2000).

Conocido el régimen jurídico general de este mecanismo y demás consideraciones generales a continuación se estudia su aplicación práctica en el Alto Guadiana en el marco de su normativa específica.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE INTERCAMBIO EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL PEAG

Las ofertas públicas emitidas durante los años 2008 y 2009, además de tener en cuenta el régimen general comentado, tenían presentes determinadas disposiciones específicas y convencionales de aplicación. A la vista de su importancia y con el fin de entender el procedimiento seguido en este territorio se irán enumerando en los siguientes apartados.

### 2.1. OFERTAS PÚBLICAS DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA (2008-2009)

#### A. MARCO LEGAL Y CONVENCIONAL ESPECÍFICO. AUTORIDADES COMPETENTES

A continuación se enumeran los preceptos legales y reglamentarios, así como los convencionales presentes en las ofertas públicas de adquisición de derechos por orden cronológico<sup>19</sup>:

a) El PEAG, como ya se ha expuesto, fue precedido de una normativa con valor de ley, en la que se dispone que los CID podrán adquirir volúmenes de agua no únicamente para cederlos a otros usuarios sino también para la mejora del medio ambiente. Igualmente para asentar mejor la posición de las CCAA como receptoras de caudales que pudieran destinar a sus propias políticas, como la agrícola, la turística o la industrial. Esta norma de rango legal, enunciada en varias ocasiones a la vista de su importancia en el tema a tratar, es el Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas, encontrándose actualmente vigente<sup>20</sup>.

b) Igualmente con anterioridad a la aprobación del PEAG fue suscrito un Protocolo de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con fecha 23 de octubre de 2007, en el que entre el conjunto de medidas se preveía la adquisición de derechos de uso de agua. Y respecto a las políticas de adquisición y de cesión de derechos, así como su utilización con fines

---

<sup>19</sup> Nótese que algunas han sido ya enumeradas en otros epígrafes, pero es necesario agruparlas de nuevo para entender el funcionamiento del CID en el Alto Guadiana.

<sup>20</sup> Con respecto a esta norma dice el profesor EMBID "(...) al contrario que otros Reales Decretos-leyes de "urgencia" que he estudiado en este lugar y que ya han perdido su vigencia, sigue estando vigente. No era en modo alguno un texto de validez temporal, con independencia de que se refiera en su disposición final primera, a la prórroga de las medidas temporales adoptadas por otros textos. Por ello, las normas del PEAG siguen teniendo el amparo legal que precisan". *Vid.* EMBID IRUJO (2011 a), p. 51. En este sentido el conjunto de actuaciones desarrolladas en este Plan sectorial necesitaban una base jurídica legal, estando presente en su normativa y correspondiente programa de medidas el citado Real Decreto-Ley. *Vid.* el Capítulo II. Epígrafe III.1.

ambientales decía el citado Protocolo que serían objeto de acuerdo en el seno del órgano de gestión de dicho Plan Especial, es decir, del Consorcio<sup>21</sup>.

c) Posteriormente el PEAG, incorpora en sus Normas (Art. 5.1) la posibilidad de utilizar el Centro de intercambio ya creado por el Consejo de Ministros en 2004, con la finalidad de propiciar la más rápida y eficaz recuperación hídrica de las masas de agua subterráneas y la mejora de los ecosistemas a ellas vinculados<sup>22</sup>. En particular los derechos adquiridos podrán dedicarse a los siguientes destinos (Art. 5.2):

A usos ambientales, de forma temporal o definitiva. En tanto perviva la situación de riesgo de la respectiva masa de agua subterránea, las aguas adquiridas se dedicaran preferentemente a actuaciones ambientales, entendiéndose por tales de forma predominante las que obtuvieran la recuperación de los niveles cuantitativos de la masa subterránea y de las masas de agua superficiales a ella asociadas.

Por razones excepcionales y motivadas, a la cesión a otros usuarios o a la CA de Castilla-La Mancha. El Consorcio propondrá los criterios de otorgamiento de las concesiones que, en el caso de los usos agrícolas, se destinaran preferentemente a explotaciones de tipo social, en el marco del citado Protocolo, suscrito conforme a lo dispuesto en la disposición adicional tercera del citado Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre. Posteriormente la CHG otorgará las concesiones tomando en consideración los criterios propuestos por el Consorcio, respetando en todo caso la legislación de aguas, el Plan Hidrológico del Guadiana y dicho Plan Especial, y atendiendo a las exigencias del interés público.

Se encuentran aquí dos únicos destinos finales, la protección ambiental y la enajenación, y un destino transitorio que es la cesión a la CA. Pero claramente jerarquizados de manera que la protección ambiental constituye el destino normal u ordinario y la enajenación el destino excepcional o extraordinario que, por tanto, debe estar motivado en razones expresas de dicho carácter.

---

<sup>21</sup> Como ya se ha indicado en el capítulo anterior con la disolución del Consorcio se deja sin efecto este Protocolo de Colaboración.

<sup>22</sup> El Consejo de Ministros, en su reunión de 15 de octubre de 2004, autorizó la constitución de los CID del Segura, Júcar y Guadiana, dando así su efectividad a la previsión contenida en el Art. 71 del TRLA. La decisión aprobada por este órgano obedecía a la necesidad de realizar una explotación más racional de los recursos hídricos para obtener una mayor disponibilidad de los mismos, al tiempo de introducir nuevas formas de gestión del agua y una amplia concienciación de la sociedad en relación con las necesidades reales de agua y la mejor utilización de estos recursos.

La memoria justificativa de septiembre de 2004 de la Secretaria General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente en relación a la compatibilidad de objetivos y coordinación de actuaciones establece: "(...) la puesta en marcha de esos Centros de intercambio va a suponer un elemento de reordenación y mejora del uso del recurso no sólo a nivel interno de la cuenca sino que alcanzará conjuntamente a los territorios de las tres confederaciones en razón de la homogeneidad funcional que se da en las mismas, inicialmente porque la problemática es idéntica: escasez, contaminación de acuíferos, baja eficiencia, sequías, inundaciones y degradación del dominio público; y las soluciones se inscriben dentro de una política general de control del uso del agua y con la máxima optimización de las infraestructuras comunes y medios públicos disponibles. Toda la mejora de ahorro que se consiga en la Cuenca Alta del Guadiana supondrá una menor exigencia de caudales al Trasvase Tajo-Segura para recarga de acuíferos en la Mancha y, consecuentemente, mayores dotaciones disponibles para el sureste peninsular. De otra parte, la actuación de un único gestor, a través de la sociedad estatal Acued, va a garantizar una gestión más eficiente de las nuevas infraestructuras que en definitiva supondrá una menor demanda de recursos en cabecera de las cuencas" Fuente: expediente para la autorización del CID de 15 de octubre de 2004.

El Plan Especial, además, realiza algunas concreciones en sus Anexos que son relevantes para el destino de los derechos adquiridos<sup>23</sup>:

1) El Programa de medidas permite concluir que sólo se podrán ceder “derechos efectivos de aguas”, ya que manifiesta que el CID adquiriría “derechos efectivos de agua”. Es decir «susceptibles de ser ejercidos en las circunstancias hidrológicas y normativas en las que se produzca la adquisición»<sup>24</sup> o, en otras palabras los realmente utilizados, en oposición a los derechos nominales que sólo constan en el Registro, pero que no son utilizados<sup>25</sup>.

2) En cuanto a los derechos adquiridos, especifica que se destinarían en parte a la recuperación de los mismos y otra parte a las explotaciones de tipo social de agricultores profesionales u otros usos que la CCAA definiera como prioritarios (a determinar por el Consorcio con un máximo del 30 % de lo adquirido).

Nótese que el establecimiento de los destinos (ambiental / reasignación) y los umbrales de dicha distribución (70/30), no se recogen en el texto del Real Decreto 13/2008, sino en sendos anexos (1/7) del PEAG. Sin embargo, sí son aprobados ambos por dicha norma de manera expresa y nominal en su primer artículo. Por tanto, sus determinaciones han de considerarse disposiciones obligatorias para la Administración. El hecho de que los destinos se recojan en el anexo de normas y los umbrales en el anexo de Memoria técnica, dentro del documento IV Definición de medidas, no convierte el límite máximo del treinta por ciento de reasignación en una mera orientación. Dicho umbral se recoge en el Plan Especial como una definición o concreción de los destinos con la clara voluntad de regular la conducta de la Administración, no como una mera recomendación<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Subepígrafe “Adquisición administrativa de derechos de uso de agua y de terrenos” dentro de las Medidas de reordenación de los derechos de uso de aguas del Plan, incluido en el documento IV-Definición de medidas del Anexo VII Memoria técnica del PEAG, p. 4. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_IV\\_MEDIDAS.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_IV_MEDIDAS.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

<sup>24</sup> Documento IV Definición de medidas p.4 y documento VII Análisis del proceso de participación pública y de EAE del PEAG p. 6, ambos del Anexo VII Memoria técnica del PEAG. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_VII\\_ANAL\\_PART\\_PUBL.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_VII_ANAL_PART_PUBL.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

<sup>25</sup> Esta cautela viene a ser una aplicación analógica de la exigencia establecida para los contratos de cesión de que “el volumen anual susceptible de cesión en ningún caso podrá superar al realmente utilizado por el cedente” (Art. 69.1 del TRLA).

<sup>26</sup> El texto dice literalmente: “A través del Centro de Intercambio de Derechos, y por medio de ofertas públicas de adquisición, de aceptación totalmente voluntaria, se comprarían derechos efectivos de agua de los acuíferos sobre-explotados, y especialmente en las zonas de influencia de los espacios protegidos, que se destinarían en parte a la recuperación de los mismos y otra parte a las explotaciones de tipo social de agricultores profesionales u otros usos que la CCAA definiera como prioritarios (a determinar por el Consorcio con un máximo del 30% de lo adquirido)” Documento IV- Definición de medidas del Anexo VII Memoria técnica- p.4 del PEAG. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_IV\\_MEDIDAS.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_IV_MEDIDAS.pdf) Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

d) En la legislatura IX (2008-2012) la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha suscribieron un Convenio de colaboración para el desarrollo del Plan Especial del Alto Guadiana, quedando regulado el destino de los derechos adquiridos en el Centro de intercambio, como se examinará en el apartado correspondiente al destino de los derechos de agua adquiridos<sup>27</sup>.

e) La ordenación de extracciones

El PEAG opera en un territorio en el que son ya antiguos los desajustes en los balances hídricos derivados de un excesivo volumen de extracción de caudales en relación con la recarga natural. Eso determinó la declaración de sobreexplotación de algunos acuíferos lo que es la causa de la aplicación de un régimen jurídico concreto.

En lo que aquí interesa ello origina, entre otras cosas, la formación de un POE (con esta denominación en este momento) en el que se limitan los derechos de captación en relación a los que se tienen inscritos en el Registro de Aguas y en el Catálogo de aguas privadas de la cuenca. El régimen extraordinario de gestión de las aguas que supone la declaración de sobreexplotación convierte en legítima esta limitación sobre derechos inscritos lo que, por otra parte y tal y como está sólidamente establecido en la jurisprudencia<sup>28</sup>, no determina ninguna obligación de indemnización a los particulares que ven sus derechos teóricos limitados.

Las adquisiciones de derechos de uso de agua por parte del Centro de intercambio han podido realizarse sobre un conjunto de volúmenes inscritos en el Registro de Aguas de la cuenca, pero volúmenes no todos ellos susceptibles de utilización según el citado Plan. Pues bien, una vez respetado, al menos, el volumen mínimo que debe ser dejado para finalidades ambientales (el 70%), la cantidad restante será susceptible de otorgamiento concesional, sí, pero teniendo en cuenta la limitación que se derive del POE aplicable.

Limitaciones cuyo objetivo era conseguir «la reducción de las extracciones de agua subterránea para riego por debajo de los 200 hm<sup>3</sup>/año a partir del año 2010<sup>29</sup>».

f) Plan de actuación hidrológica

---

<sup>27</sup> Resolución de 8 de julio de 2008, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se publica el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el desarrollo de distintas actuaciones contenidas en el PEAG, BOE nº 186 de 2 de agosto de 2008. Con esta determinación viene a explicitar «la finalidad de la cesión y posterior utilización de las aguas» como exige la Disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 9/2006.

<sup>28</sup> En este sentido la STS de la Sala de lo Contencioso administrativo de 14 de octubre de 2013, Rec. casación nº 405/2011, y con cita detallada de numerosas sentencias, rechaza las pretensiones indemnizatorias de los recurrentes, al sostener que las medidas lícitas que la Administración puede adoptar en los supuestos de sobreexplotación de un acuífero, no tienen un sentido expropiatorio o limitativo de derechos adquiridos, sino limitativo de un uso que define el derecho de propiedad. (En el mismo sentido STS de 23 de febrero de 2012, Rec. casación nº 7197/2010, STS de 23 de febrero de 2012, Rec. nº 6059/2010 y STS de 15 de diciembre de 2008, Rec. casación nº 7874/2004).

<sup>29</sup> Apartado 3.1 del Anejo VI. Hipótesis de recuperación U.H. 04.04, p. 8 del PEAG. [http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_A\\_VI\\_HIP\\_RE\\_CUPERAC\\_ACUIF23.pdf](http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_A_VI_HIP_RE_CUPERAC_ACUIF23.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

En el marco de esa cooperación el Consorcio propuso un proyecto de actuación en materia hidrológica para las distintas zonas o perímetros del ámbito territorial del Plan Especial (Art. 8 de sus Normas) conteniendo las siguientes características<sup>30</sup>:

- 1) Una relación de las aguas de propiedad privada, de los derechos de aprovechamiento temporal de aguas privadas, de los derechos sobre aguas públicas y de aquellos terrenos que deban ser adquiridos, con el objetivo de dar cumplimiento a la finalidad de recuperación hídrica de la masa de agua subterránea y a la mejora de los ecosistemas, mediante la forestación de terrenos hasta el momento dedicados al cultivo agrícola. Esta relación se sometería a información pública.
- 2) Plazo inicial de vigencia de cuatro años que se actualizaría periódicamente.
- 3) La ordenación temporal en términos de propuesta de la adquisición de agua y de terrenos, en relación con los recursos financieros previstos durante el plazo de vigencia del Proyecto de actuación.
- 4) Las actuaciones previstas a desarrollar que debían basarse exclusivamente en motivos ambientales, de garantía y seguridad a los abastecimientos a poblaciones, de reordenación de la producción agraria, de mantenimiento social y económico y en la correcta gestión del recurso.
- 5) La previsión de medidas de contenido ambiental y de forestación en los terrenos apropiados para ello y, en su caso, mediante convenio con sus titulares.
- 6) También la propuesta de los criterios de otorgamiento de concesiones a que se refiere el Art. 5.2.b) de las Normas del PEAG.

El conjunto de estas actuaciones quedarían desarrolladas en el perímetro del acuífero Mancha Occidental (23) declarado sobreexplotado<sup>31</sup>.

Con este Plan se fijaron las pautas a seguir en las futuras adquisiciones de derechos de uso de agua. Dicho Plan de actuación tenía una vigencia, en principio, de cuatro años, a partir de su publicación<sup>32</sup>, haciendo constar que se iría actualizando.

Por otra parte, en lo que atañe a las Autoridades intervinientes llama la atención sobre algunos aspectos de interés. La CHG es la autoridad competente a efectos de adoptar las decisiones relativas al Centro de intercambio, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha es la autoridad competente para instar a la CHG la adquisición de derecho de agua y determinar los fines concretos de interés autonómico a que se van a destinar, en el presente caso dichos fines están expresamente determinados en el PEAG y en el Convenio otorgado por la Administración General del Estado y la citada Administración Regional.

---

<sup>30</sup> Propuesta del Consorcio, según acuerdo adoptado por su Consejo de Administración de 28 de julio de 2008, y aprobación posterior en los mismos términos por la CHG (DOCM nº 179 de 29 de agosto de 2008).

<sup>31</sup> Conforme el acuerdo de la Junta de Gobierno de la CHG (DOCM nº 209 de 10 de octubre de 2008).

<sup>32</sup> No tengo conocimiento de que dicho Plan de actuación se haya prorrogado, por lo que actualmente se encuentra derogado, en concreto desde el 30 de agosto de 2012.

Mención especial reviste el papel del Consorcio ya que debía ordenar, en términos de propuesta, la adquisición de derechos de uso de agua y de terrenos, incluyendo un estudio económico con la propuesta de valoración de los derechos de uso de agua y una aproximación al justiprecio de los terrenos, así como la elaboración de proyectos de gestión de los derechos adquiridos por el CID a favor de la CA, previo encargo de ésta.<sup>33</sup>

Además en este proceso intervino el Consejo Asesor del Consorcio ya que a la vista de sus funciones debía ser informado de las condiciones de las ofertas públicas de adquisición de derechos de uso de agua y su destino.

## B. ESPECIAL REFERENCIA A LAS PRESCRIPCIONES TÉCNICAS DELAS OFERTAS DE ADQUISICIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA

Conforme la normativa expuesta se desglosa las condiciones más significativas de las ofertas convocadas:

### 1. Objeto, requisitos y ámbito territorial

Las ofertas convocadas por la CHG en el periodo (2008-2009) se caracterizaron por la adquisición de derechos de uso de agua de regadío de cultivos no leñosos<sup>34</sup> reconocidos e inscritos en el Registro de Aguas (Secciones A ó C) o en el Catálogo de Aguas Privadas de la cuenca<sup>35</sup>, por resolución o acuerdo del Organismo de cuenca, o por sentencia judicial firme y cuyas captaciones estaban ubicadas dentro del perímetro declarado sobreexplotado del Acuífero de la Mancha Occidental (23). El titular del derecho no debía estar incurso en causa legal de extinción de derechos, previsto en los artículos 161 y 162 del RDPH y libre de cargas. No obstante lo anterior, si el derecho de aguas que se pretendía enajenar estaba debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad conjuntamente con la finca y ésta se encontraba hipotecada, se podía enajenar el derecho de aguas, siempre que hubiera existido conformidad del acreedor hipotecario, con renuncia expresa al beneficio contenido en el Art. 123 de la Ley Hipotecaria (aprobada mediante Decreto de 8 de febrero de 1946).

En relación a los caudales debían ser efectivos de agua y suficientes para atender los derechos cuya enajenación se proponía. Es decir, pozos cuya extracción pudiera demostrarse documentalmente que se había hecho efectiva al menos en los últimos tres años anteriores a la oferta<sup>36</sup>. La calidad del agua debía corresponder como mínimo a la del agua apta para el riego.

---

<sup>33</sup>En este sentido estas actuaciones se encontraban incluidas en las funciones específicas del Consorcio según sus Estatutos (Arts. 4.5 y 4.6).

<sup>34</sup> En los años 2006 y 2007 se convocaron tres ofertas públicas de adquisición de derechos de uso de agua en el Alto Guadiana, teniendo por objeto los aprovechamientos destinados a regadío para cualquier cultivo. Licitaciones publicadas en los BOE nº 270 de 11 de noviembre de 2006, BOE nº 81 de 4 de abril de 2007 y BOE nº 219 de 12 de septiembre de 2007.  
[www.chguadiana.es/sites/default/files/2018-01/16Derechoagua.pdf](http://www.chguadiana.es/sites/default/files/2018-01/16Derechoagua.pdf)

<sup>35</sup> Aprovechamientos que no se hallen en trámite de reconocimiento de derechos, o afectados por recursos administrativos o contenciosos-administrativos pendientes de resolución.

<sup>36</sup> Según datos de la CHG se comprobó que existía caudal efectivo en el momento de la visita a campo pero no se comprobó si documentalmente se había dispuesto de caudal en los tres años anteriores a la fecha de la Oferta pública. Este último es el requisito establecido en el Documento IV Definición de medidas p. 4 de la Memoria Técnica Anexo VII del

Respecto a la cesión debía ser con carácter definitivo, excluyéndose expresamente las cesiones de carácter temporal. El volumen a ceder sería el total destinado a riego, conforme figurase en el título correspondiente del aprovechamiento seleccionado y afectada a la superficie adscrita al mismo. Así como la adquisición debía referirse a la totalidad de los derechos existentes sobre las aguas destinadas a riego del aprovechamiento. Cada propuesta debía ser de un solo aprovechamiento<sup>37</sup>. Por último, si en el momento de la adquisición del derecho coincidiese con el transcurso de una campaña de riego, y el agua estuviese utilizándose para el riego de cultivos, se permitiría que pudiera seguir empleándose hasta la conclusión de dicha campaña.

## 2. Forestación de terrenos

La adquisición de derechos de agua podía ir combinada con convenios sobre la utilización agroambientalmente adecuada, incluyendo la forestación (Art. 7.2 Normas del PEAG), de los terrenos a los que las aguas estuvieran vinculadas, llevando a cabo el Consorcio las actuaciones necesarias para la firma de los correspondientes acuerdos entre la CHG y la CA. En este sentido aquellos derechos de aguas cuyas captaciones o tomas se encontrasen dentro de los siguientes parámetros podían optar a la firma del correspondiente contrato de forestación : Zonas de trazado paralelo al cauce del río Gigüela por su margen izquierda, zona periférica de protección del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, entorno de las lagunas incluidas en los LIC y ZEPA “Humedales de la Mancha” márgenes fluviales de los principales ríos y arroyos, incluyendo sus riberas y llanuras de inundación y el resto de superficie agrícola del acuífero sobreexplotado de la Mancha Occidental<sup>38</sup>.

En cuanto a las características de la forestación, igualmente, quedó fijado en el pliego de prescripciones. De hecho se estableció que los trabajos de forestación se llevarían a cabo por parte de la Administración, incluidas las fases de plantación y el mantenimiento. Asimismo el propietario recibiría una prima compensatoria de 600 euros/ha durante 20 años a partir del momento de la ejecución de la forestación<sup>39</sup>.

## 3. Criterios de preferencia

Los criterios de preferencia para la selección de los aprovechamientos fueron por razón de la ubicación de la toma y dentro del ámbito territorial de los mismos prevaleció cuanto más próxima se encontrasen las tomas o captaciones a los límites del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, a humedales incluidos en la Red Regional

---

PEAG.[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_IV\\_MED IDAS.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_IV_MED IDAS.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

<sup>37</sup> El apartado 4 del pliego de prescripciones técnicas para la adquisición de derechos de uso del agua en la cuenca Alta del Guadiana definía el aprovechamiento como la explotación agrícola integrada por una o varias captaciones de aguas que sirvan conjuntamente al riego de una o varias parcelas, siempre que el conjunto de captaciones y superficies regables constituyan una unidad de funcionamiento y topológica. Estos pliegos se publicaron en la página web de la CHG conforme dispone el artículo 355.2 del RDPH.

<sup>38</sup> Programa Ambiental (Anexo IV). Subprograma de forestación y mapas del PEAG. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/4\\_0\\_PROGR\\_AM B.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/4_0_PROGR_AM B.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

<sup>39</sup> El Consorcio si bien aprobó la propuesta de prima compensatoria, en su Consejo de Administración de 28 de julio de 2008, no tengo constancia de ningún convenio formalizado a estos efectos.

de Áreas Protegidas, a las zonas de policía de los ríos existentes, o, a captaciones para abastecimiento poblacional, por este orden<sup>40</sup>.

El siguiente criterio a considerar fue el menor costes de la adquisición de los derechos susceptibles de cesión, valorado como el menor importe por ha. de regadío.

#### 4. Presupuesto y precio de adquisición

Los presupuestos de las ofertas públicas convocadas se fijaron con carácter límite máximo, no estando obligada la CHG a agotar esta cantidad. Para la valoración de los derechos a adquirir se tuvieron en cuenta, fundamentalmente, el grado de disponibilidad efectiva del titular, en función de lo previsto en los Planes de Ordenación de Extracciones y de la situación fáctica del aprovechamiento. En la elaboración del estudio se dio audiencia a los órganos competentes en materia de agricultura de la CA e informe de las Comunidades de usuarios (Art. 6.3 de las Normas del PEAG). Asimismo el Consorcio en su estudio económico previo, en relación al precio de adquisición de los derechos de uso de agua, contempló la diferencia de renta, tanto actual como futura, entre las de las producciones agrícolas de regadío y de secano (que se podría desarrollar tras la venta), de tal manera que los que aceptasen las ofertas de adquisición, no vieran mermados sus potenciales ingresos, evitando así afección socioeconómica alguna<sup>41</sup>.

#### 5. Detalle del total de las ofertas públicas:

Nº OFERTAS	PRESUPUESTO	APLICADO	SUPERFICIE DE RIEGO AFECTADO (ha)	VOLUMEN INSCRITO RECUPERADO (m3)	VOLUMEN UTILIZABLE (m3)
6	84.500.000 €	65.889.687 €	6.866	29.063.000	13.587.190

Fuente: datos de la Confederación Hidrográfica del Guadiana 2010<sup>42</sup>

Desde la última oferta culminada en el año 2009 hasta el momento presente no tengo constancia de que se haya convocado ninguna otra en la cuenca Alta del Guadiana.

<sup>40</sup> Los criterios en términos de propuesta fueron aprobados por el Consorcio (Art. 4.5 de sus Estatutos), de acuerdo al Proyecto de Actuación Hidrológico y Anexo VII Memoria Técnica p. 4 y siguientes del PEAG.  
[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_IV\\_MEDIDAS.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_IV_MEDIDAS.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

<sup>41</sup> Los importes de las ofertas quedaron valoradas en la siguiente horquilla: cultivos no leñosos: 10.000 euros/ha máximo y 4.000 euros/ha mínimo incluido impuestos.

<sup>42</sup> Tras el recuento definitivo del volumen adquirido en las distintas ofertas se vio incrementado el volumen utilizable en 1,5 hm<sup>3</sup>, puesto a disposición del citado órgano de gestión del PEAG (Fuente: datos obtenidos del expediente de liquidación del Consorcio de 28 de mayo de 2013). Por tanto el total del volumen de agua adquirido ha sido de 15 hm<sup>3</sup>.

## 2.2 DESTINO DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA ADQUIRIDOS EN EL CENTRO DE INTERCAMBIO

### A. PRIORIDAD AMBIENTAL RESPECTO A LA CESIÓN DE DERECHOS A LA CA PARA FINES DE SU COMPETENCIA

Con la base legal del Real Decreto-ley 9/2006, las Normas del PEAG establecen un régimen específico para la adquisición y posterior cesión de derechos en su ámbito territorial y de forma congruente con el punto de partida, a la hora de especificar el destino de los derechos de uso de agua adquiridos dispone que éstos deben dedicarse preferentemente a actuaciones ambientales. A estos efectos dichas actuaciones tenderán a la recuperación de los niveles cuantitativos de las masas de agua subterránea y las superficiales a ellas asociadas.

Si los destinos ambientales son los preferentes, consecuentemente solo por razones excepcionales y motivadas se podrán destinar los derechos de uso de agua adquiridos «a la cesión a otros usuarios, o bien, a la CA de Castilla-La Mancha, previo Convenio que regule su utilización en el marco de sus competencias (Art. 6 de las Normas del PEAG).

En conclusión un destino de protección ambiental que se concreta en reducir las extracciones para la recuperación del buen estado cuantitativo de la masa de agua subterránea y de las masas de agua superficiales a ella asociadas; y un destino social en el otorgamiento de autorización para el uso del agua a determinadas explotaciones existentes sin derechos al uso del agua. Se caracterizan como destinos bipolares, concurriendo de forma excluyente sobre un mismo recurso, de manera que el volumen que se utilice en un destino reduce el otro.

Pero ambos destinos no tienen la misma prioridad. El PEAG impone una clara prioridad para los objetivos ambientales, quedando plasmado en el límite de reasignación de recursos. Así pues, establece un límite máximo del treinta por ciento de los derechos efectivos de agua adquiridos en el CID, que se destinarán a las explotaciones de tipo social de agricultores profesionales<sup>43</sup>, descrita también en los documentos del Plan como la regularización de explotaciones agrícolas sin derechos de agua<sup>44</sup>. Y por otra parte el límite mínimo de reducción de recursos del setenta por ciento de los derechos efectivos de aguas adquiridos en el Centro de intercambio, para la consecución de los objetivos ambientales, lo que debería suponer el cierre de dichas extracciones y la prohibición de riego de los terrenos correspondientes.

---

<sup>43</sup>Documento de síntesis pp. 44, 85 y 88; Anejo IV- Definición de medidas, página 4; Anejo VII- Análisis del proceso de participación pública y de Evaluación Ambiental Estratégica del PEAG página 14; Informe de sostenibilidad pp. 22, 50, 53, 170, 174, 190, 200, 216; EAE del PEAG, Anexo I Situación actual e hipótesis de recuperación de la U.U.H.H. 04.04 p. 7 y 8.

<sup>44</sup>Documento de síntesis p. 88; Anejo V- Análisis de viabilidad de las medidas, p. 4; Documento de respuestas justificativas pp. 9, 12, 16, 17, 19, 21, 23, 26, 31, 32, 39, 40, 45, 47, 48, 52, 56, 63, 66, 69, 72, 74, 76, 79, 80, 86, 98, 107, 109, 110, 113, 119, 117, 126, 128, 134, 138, 142, 151, 152, 159, 161, 173, 179, 180, 184, 185, 202, 205, 208, 212, ; Anejo II. Informe de aprovechamientos sin aval p. 21; Anejo VI. Hipótesis de recuperación U.H.04.04 p. 7. <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/?chguadiana=67kb13le18cmpe3lqiserr20n7&url=planificaci%F3n+planes+hidrol%F3gicos+vigentes+plan+especial+del+alto+guadiana+%28peag%29&corp=chguadiana&lang=es&mode=view> Última consulta 15 de diciembre de 2017.

Y por otro lado el seguimiento del estado de las aguas subterráneas y superficiales, así como de los ecosistemas asociados a éstas, conforme a la establecido en el Art. 8 de la DMA, y en el Plan Especial y su Programa de seguimiento<sup>45</sup>, permitía al Consorcio la propuesta y a la CHG la adopción, de las medidas adecuadas para el cumplimiento leal de los objetivos ambientales (Art. 11.5 de la DMA). Entre estas medidas se encuentran el aumento del señalado límite mínimo del setenta por ciento de derechos adquiridos destinados a objetivos ambientales y la reducción de las extracciones a través del Régimen anual de extracciones.

Teniendo en cuenta la prioridad ambiental expuesta, también podrán cederse los derechos adquiridos a la CA. Por ello este apartado debe comenzar con la firma del Convenio de Colaboración, entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para el desarrollo de distintas actuaciones contenidas en el PEAG, enunciado en el marco convencional del CID del Alto Guadiana y que se conecta directamente con lo indicado en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 9/2006.

En ese marco, la primera de las cláusulas del citado Convenio determina «la cesión gratuita de 40 Hm<sup>3</sup> por parte de la CHG a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para que ésta pueda atender fines concretos en el ámbito de sus competencias». La cláusula segunda afirma que esa cesión tiene la base legal de dicha disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 9/2006, considerado como justificador de toda la técnica de reordenación de derechos que aparece en el PEAG; igualmente expresa que esa cesión se hace por un período de tiempo coincidente con el de la vigencia del Plan Especial: la cláusula tercera, y muy importante a nuestros efectos, dice que:

“La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pondrá a disposición del Consorcio para la Gestión del Plan Especial del Alto Guadiana los recursos cedidos. El citado Consorcio, previa convocatoria pública, ateniéndose a las bases de la misma y al informe del órgano competente de la Junta de Comunidades por razón del uso pretendido del agua, remitirá a la Confederación Hidrográfica del Guadiana su informe, para que el organismo de cuenca proceda a las autorizaciones o concesiones de uso del agua”.

Antes de continuar debo indicar que este Convenio de colaboración cuyo objeto principal es la cesión gratuita de 40 hm<sup>3</sup> a la CA en el momento presente se encuentra vigente, según la estipulación segunda del Anexo I del Convenio formalizado entre la Administración General del Estado y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la disolución y correspondiente liquidación del Consorcio, al que me he referido en el capítulo anterior. Solamente se ha modificado que toda referencia al Consorcio deberá entenderse efectuada al órgano competente de la Administración Autonómica. Por tanto si a través de estas Ofertas públicas tan solo se han adquirido 15 hm<sup>3</sup> para los

---

<sup>45</sup> Sobre el Programa de seguimiento del Plan Especial *vid. el* Documento de síntesis p. 58 y 59; los Arts. 7 y 8 del Real Decreto 13/2008; Anejo IV Definición de medidas pp. 23 a 26; Anejo III Análisis Coste-Eficacia p. 2.; y Anejo VI de Hipótesis de recuperación, p. 2. <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/?chguadiana=67kb13le18cmpe3lqiserr20n7&url=planificaci%F3n+planes+hidrol%F3gicos+vigentes+plan+especial+del+alto+guadiana+%28peag%29&corp=chguadiana&lang=es&mode=view>. Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

finés expuestos, se encuentran pendientes de compra 25 hm<sup>3</sup> para su cesión a la CA de Castilla-La Mancha.

## B. ACTUACIÓN DEL CONSORCIO Y DE LA CHG EN ESTE MARCO JURÍDICO

Una vez puestos a disposición del Consorcio los derechos efectivos adquiridos en el CID, de acuerdo al Art. 5.2 de las Normas del PEAG y en base a este Convenio enunciado en el apartado anterior, aquel debía proponer los criterios de otorgamiento de las concesiones que, en el caso de los usos agrícolas, debían destinarse prioritariamente a explotaciones de tipo social. Igualmente la Memoria Técnica del Plan Especial hacía constar que el Consorcio debía definir el Proyecto de cesión de derechos de uso de agua a terceros sin aval, según los principios sociales y de conservación medioambiental<sup>46</sup>. En los mismos términos, una de las funciones específicas del Consorcio era la elaboración de proyectos de gestión de los derechos adquiridos por el CID a favor de la CA, previo encargo de ésta última<sup>47</sup>.

En este punto debo detenerme para aclarar que los proyectos de cesión de derechos de uso de agua a terceros sin aval de riego que debía realizar el Consorcio, en el ámbito de este régimen jurídico y convencional, se refería a «los pozos ilegales» para uso agrícola existentes en el Acuífero de la Mancha Occidental (23)<sup>48</sup>.

Dichos proyectos quedaron materializados mediante dos Resoluciones por las que se convocaron dos concursos públicos, uno de ellos para riego de explotaciones agrarias de cultivos leñosos y el otro para explotaciones con cultivos leñosos y/o herbáceos para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias, ubicadas en el perímetro del acuífero mencionado. Todo ello al amparo de la cesión gratuita de hasta 40 hm<sup>3</sup> en los términos del citado Convenio<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> La CHG cedió, en virtud de varias Resoluciones, 15 hm<sup>3</sup> a la CA de Castilla-La Mancha y ésta, conforme el Convenio de Colaboración examinado, los puso a disposición del Consorcio para el proyecto de cesión de derechos sin aval. Sin embargo no se dio cumplimiento a la limitación expuesta (es decir en cada Oferta Pública de adquisición de derechos debía destinarse el 70% a fines ambientales y el resto para usos agrícolas) motivado por el conflicto social en la zona. De hecho se tenía previsto que sistemáticamente se adquirirían más derechos de uso de aguas para fines ambientales. Para este último fin se compraron terrenos de regadío en las proximidades del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, adquiriendo 4 hm<sup>3</sup> de agua. Fuente: datos obtenidos del expediente de liquidación del Consorcio de 28 de mayo de 2013.

<sup>47</sup> Resolución de 25 de septiembre de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se ordena la publicación del Convenio de Encomienda de gestión, entre la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural y el Consorcio para la Gestión del Plan Especial del Alto Guadiana (DOCM nº 201 de 30 de septiembre de 2008).

<sup>48</sup> En este Plan todas las superficies agrarias que se venían regando sin disponer de derechos de uso de agua otorgados por la CHG se han definido como “superficies regadas que carecen de aval de riego” refiriéndose de forma expresa a su carácter “ilegal”. *Vid.* Anejo II Informe de aprovechamientos sin aval de la Memoria Técnica (Anexo VII) del PEAG. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_A\\_II\\_APROV\\_SIN\\_AVAL.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_A_II_APROV_SIN_AVAL.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

<sup>49</sup> Resoluciones de 28 de julio de 2008 del Consorcio por las que se convoca concurso previo a la emisión de informe sobre concesión para uso de aguas subterráneas para riego de cultivos leñosos y para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias (DOCM nº 179 de 29 de agosto de 2008).

Pues bien, es importante resaltar el carácter agrario de las citadas Resoluciones, en el marco de las competencias de la CA de Castilla-La Mancha. En este sentido el trabajo del Consorcio consistió en llevar a cabo todo el trámite administrativo, en función de las condiciones reguladas en las citadas convocatorias, para culminar con la emisión de un informe previo por cada beneficiario para su remisión al Organismo de cuenca, con el fin de dar trámite a la correspondiente concesión administrativa.

En concreto en las citadas convocatorias, al margen de acreditar el riego de la superficie solicitada y el tipo de cultivo, el beneficiario se tenía previsto que fuese el titular de la explotación agraria. Puede comprobarse que este concepto no se corresponde con el titular de la futura concesión administrativa cuando el destino de las aguas es el riego para uso agrícola. De hecho el titular de la explotación agraria puede encontrarse en régimen de propiedad, arrendamiento, derechos de uso y disfrute e incluso por mera tolerancia de su dueño (Art.2.2 y 2.3 de la LMEA), sin embargo el titular de la concesión administrativa debe serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada (Art. 61.4 del TRLA). A estos efectos el número de has y correspondiente volumen de agua se hizo corresponder con la explotación agraria solicitada, al margen de que los propietarios de estas tierras debían ser los titulares de la futura concesión<sup>50</sup>.

Es decir, con el propósito de regularizar los pozos y las superficies de riego en el perímetro del Acuífero de la Mancha Occidental (23) que se encontraban sin título legítimo (ilegales), previa la adquisición de los derechos de uso de agua y puestos a disposición del Consorcio, se abrió un procedimiento administrativo con dos fases:

a) Concurso público para explotaciones agrarias, cuyos beneficiarios debían reunir los requisitos enumerados en las Convocatorias de referencia y en base a las mismas el Consorcio debía emitir el correspondiente informe previo.

b) Seguidamente, de acuerdo a dicho informe, la CHG debía incoar el correspondiente expediente para otorgar, en su caso, la concesión administrativa para riego<sup>51</sup>.

Por su parte es sabido que estos informes emitidos por el Consorcio no son vinculantes.<sup>52</sup> Sin embargo a la vista del contenido de las citadas convocatorias y dado

---

<sup>50</sup> Según el citado Art. 2.2. de la LMEA una explotación agraria es el conjunto de bienes y derechos organizados empresarialmente por su titular en el ejercicio de la actividad agraria primordialmente con fines de mercado, y que constituye en sí misma una unidad técnico-económica.

<sup>51</sup> Debe advertirse el carácter agrario de las convocatorias y su efecto en la futura concesión, siendo una de sus condiciones esenciales el destino del riego, esto es, el cultivo leñoso o herbáceo en función de la convocatoria. En todo caso solo se ha finalizado el concurso para cultivos leñosos.

<sup>52</sup> Es cierto que en virtud del ya derogado Art. 83 de la LRJPAC y actual Art. 80 de la LPAC los informes, salvo disposición expresa en contrario son facultativos y no vinculantes. Por su parte el carácter vinculante de un informe queda condicionado al objeto sobre el que versa, de manera que solo cuando versa sobre materia de competencia del informante adquirirá tales efectos. Esta solución se desprende de la doctrina constitucional SSTC 103/1989, 149/1991 y 65/1998. A estos efectos el Consorcio como órgano de gestión en términos de propuesta no tenía facultades para otorgar concesiones; no obstante hay que considerar que nuestro TS en la sentencia de 12 de marzo de 1990 (RJ 1990\3404) ya afirmaba en su Fundamento de Derecho Cuarto: "(...) ha quedado ya anticipado que el informe aquí omitido es algo más que puro ejercicio de una función consultiva. Porque aquí se trata de un informe semivinculante, y en este tipo de informes, como en general en los vinculantes, lo que hay es una potestad decisoria enmascarada. Porque lo que ocurre es que por razones no siempre explicables se ha optado por

que estos Informes se aprobaron en el seno del citado órgano (en su Consejo de Administración integrado de forma paritaria por la Administración hídrica y la autonómica) posteriormente se han tenido en cuenta por la CHG para otorgar la correspondiente concesión administrativa<sup>53</sup>. A estos efectos el beneficiario del citado informe favorable debía instalar el correspondiente caudalímetro, en el plazo máximo de 30 días a partir de la notificación efectiva del citado informe<sup>54</sup>.

Las concesiones que la CHG ha otorgado, tras el trámite de la primera Convocatoria del Consorcio, han sido para una dotación de 700 m<sup>3</sup>/ha y un volumen máximo por explotación agraria de 7.000 m<sup>3</sup>/año, es decir para una superficie de riego máxima 10 has. En cuanto a la segunda Resolución referente al concurso público de profesionales agricultores o explotaciones prioritarias<sup>55</sup> solo podía materializarse con los caudales no atribuidos en el primer concurso. En cuanto a sus dotaciones se tenía previsto los volúmenes máximos establecidos en el régimen de extracciones del POE de aplicación en ese momento, en concreto 1.500 m<sup>3</sup>/ha para cultivos leñosos y 2.000 m<sup>3</sup>/ha. para herbáceos<sup>56</sup>.

Por otro lado, si bien la primera convocatoria ha quedado finalizada, la segunda se encuentra pendiente al no disponer agua sobrante de aquella. En este sentido no se han habilitado más de derechos de uso de agua para este fin<sup>57</sup>.

En cuando a los elementos esenciales de estas concesiones –otorgadas por la CHG en base a los Informes propuesta del Consorcio de la primera convocatoria- se

---

mantener formalmente en manos de una organización la decisión que, sin embargo materialmente ha sido transferida o se retiene por otra. De manera que el contenido de la decisión se elabora por el órgano informante y el que aparece decidiendo cara al público se limita a dar forma o vestidura a aquella decisión. Otras veces lo que hay es ejercicio de competencias concurrentes con decisiones sucesivas que se manifiestan en un acto único. Es el caso del artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo y también del supuesto que nos ocupa (...)"

<sup>53</sup> De acuerdo con estas convocatorias las Resoluciones denegatorias de los peticionarios que no han cumplido sus requisitos han sido dictadas por el Director del Consorcio.

<sup>54</sup> Se sabe que la obligatoriedad de la instalación del aparato de medida es para el titular de la concesión administrativa de aguas o título legítimo que lo avale (Art.55.4 del TRLA).

<sup>55</sup> En esta convocatoria es de aplicación la Ley 4/2004, de 18 de mayo de 2004, de la Explotación Agraria y del Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha y demás concordantes. En concreto su Art. 3.17 define explotación prioritaria: aquella que posibilite la ocupación de, al menos, una unidad de trabajo agrario y en la que la renta unitaria de trabajo agrario obtenida sea igual o superior al 35 por 100 de la renta de referencia e inferior al 120 por 100 de ésta. El titular, persona física, comunidad hereditaria o en forma asociativa, deberá reunir los requisitos establecidos en los Arts. 4 y 5 de la Ley 19/1995 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones agrarias.

<sup>56</sup> Este POE fue aprobado por la Junta de Gobierno de la CHG el 21 de junio de 2010 (DOCM nº 128 de 6 de julio de 2010) sobre el que se hablará más adelante.

<sup>57</sup> En la convocatoria pública para el riego de cultivos leñosos se han informado favorablemente 3.748 expedientes con un total de 4.733 pozos, un volumen de agua de 15 hm<sup>3</sup> y 21.802 has, del total de solicitudes presentadas que ascendían a 5.549. La diferencia han sido resueltos denegatorios por no cumplir los requisitos de la convocatoria. Fuente: datos obtenidos del expediente de liquidación del Consorcio de 28 de mayo de 2013.

Por su parte el trámite administrativo de la convocatoria para la emisión de informe sobre concesión para uso de aguas subterráneas para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias ha quedado terminado, pendiente de visita a campo y emisión de informe, relativo a 1.649 expedientes y un volumen de agua al menos 25 hm<sup>3</sup>. Se observa que el volumen total para regularizar ambas convocatorias se corresponde con el volumen de agua previsto, hasta un total de 40 hm<sup>3</sup>, de acuerdo al Convenio de Colaboración señalado. Fuente: datos obtenidos del expediente de liquidación del Consorcio de 28 de mayo de 2013.

destacan las siguientes condiciones específicas: a) el destino del agua deberá destinarse exclusivamente al riego de cultivos leñosos, conforme a lo indicado en el apartado 5º, párrafo 1º de la citada Resolución del Consorcio para cultivos leñosos de 28 de julio de 2008 , b) en ningún caso podrá ser objeto de cesión de derechos ni negocio jurídico análogo, c) en caso de modificación de la titularidad de la propiedad, dicho Organismo de cuenca resolverá sobre la modificación de características d) la pérdida de vigencia del PEAG supondrá la revisión de la concesión, en aplicación de lo dispuesto en el Art. 156.1 a) del RDPH y Art. 65.1 del TRLA. Por último el periodo de vigencia será coincidente con el PEAG<sup>58</sup>.

Finalmente, respecto a las citadas condiciones de la concesión, merece destacar el término que se ha fijado y su revisión. Así pues, en cuanto a su plazo se limita a la vigencia del PEAG y su pérdida ocasionará la revisión de aquélla, haciendo mención expresa en aplicación del 156 1.a) del RDPH y 65.1 TRLA. Es decir que se procederá a la revisión de estas concesiones por una modificación de los supuestos que determinaron su otorgamiento ( en concreto la derogación de la norma que dispuso su otorgamiento), cuestión de gran transcendencia ya que en este supuesto dicha revisión no lleva aparejada derecho a indemnización. En todo caso si se dieran las circunstancias para dar trámite a la revisión de estas concesiones deberá tenerse en cuenta el plan hidrológico de aplicación y lo establecido para las masas de agua subterránea que en ese momento pudieran encontrarse en mal estado y, en su caso, declaradas en riesgo.<sup>59</sup>

Por último estas concesiones son compatibles con las limitaciones que puedan existir en zonas sobreexplotadas, hoy con la denominación de masas de agua subterránea en riesgo. En este sentido a través de los CID únicamente se han reordenado los derechos de uso de agua, sin necesidad de obtener mayor recurso hídrico que pudiera perjudicar a estas masas. Es más, a la vista de sus condiciones han quedado legitimadas determinadas actividades económicas que se estaban desarrollando en la cuenca Alta del Guadiana, disponiendo ahora con título o aval de riego –como se denomina en el PEAG- para aplicar en las explotaciones agrarias y poder conseguir el uso sostenible en su triple vertiente: ambiental, social y económicamente<sup>60</sup>.

### C. REFERENCIA A LA CONVOCATORIA PÚBLICA PENDIENTE PARA REGULARIZAR LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS DE AGRICULTORES PROFESIONALES Y EXPLOTACIONES PRIORITARIAS

Como se ha mencionado no ha sido posible culminar la segunda convocatoria pública con el fin de regularizar las superficies de riego de las explotaciones agrarias de agricultores profesionales y explotaciones prioritarias. En este sentido hay que añadir

---

<sup>58</sup> Estos datos han sido facilitados por TRAGSATEC, SA, asistencia técnica que ha tramitado las concesiones hasta su otorgamiento por la CHG, a partir de los informes del Consorcio, en relación a la convocatoria para cultivos leñosos. (información facilitada mediante correo electrónico el 10 de febrero de 2015 por dicha mercantil).

<sup>59</sup> Vid LOPEZ MENUDO (2007), pp. 416-417. Manifiesta este autor que en el supuesto de la letra a) del Art. 65.1 TRLA “la llamada cláusula *rebus sic stantibus* debe traer causa de un hecho objetivo, externo, ajeno a la voluntad de las partes y el ejemplo típico es la carencia crónica del agua concedida, pero es susceptible de dar cobijo a otros supuestos más o menos claro, cuestión ésta de trascendencia dado que esta causa de revisión no lleva aparejada derecho a indemnización”.

<sup>60</sup> Vid. el Dictamen incorporado en el PEAG.

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_A\\_V\\_DICTAMEN.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_A_V_DICTAMEN.pdf). Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

que estos expedientes fueron tramitados, inicialmente, por un ente que al día de la fecha se encuentra disuelto –el Consorcio-. Por su parte en el propio Convenio de disolución del Consorcio se dice –en relación a las explotaciones prioritarias- que si bien se han realizado los trabajos relativos a la recepción de solicitudes, comprobación de documentación y de requisitos administrativos, se encuentra pendiente de efectuar la visita a campo, y no se llevará a cabo en tanto no exista disponibilidad de derechos de uso de agua.

Así las cosas parece poco probable que la regularización de estas captaciones pueda llevarse a términos mediante la adquisición de derechos de uso de agua a través del CID del Alto Guadiana. Si esta situación se confirma nos encontramos ante una convocatoria pública que se ha dejado sin efecto. En todo caso ¿no debería la Administración haber dictado resolución al respecto?<sup>61</sup>. Obviamente la respuesta debe ser afirmativa; de hecho ha pasado tiempo suficiente para que se hubiese adoptado resolución sobre este asunto.

Además, hay que sumar el tiempo transcurrido desde la apertura del concurso. En este aspecto han pasado casi diez años, por lo que estas explotaciones agrarias difícilmente podrán mantenerse en las mismas condiciones que en aquellas fechas, en particular en lo que se refiere a la documentación administrativa, circunstancia que conllevaría la comprobación de todo el procedimiento.

### **III. CONTRATO DE CESIÓN DE DERECHOS CON CARÁCTER TEMPORAL DEFINIDO EN EL PEAG**

Otra de las técnicas definidas en el PEAG para reordenar los derechos de uso de agua es el contrato de cesión, eso sí, con una regulación específica para esta zona. Por lo que, antes de centrarme en las connotaciones especiales definidas en este plan,

---

<sup>61</sup> En relación al deber de resolver el Art. 89.4 de la LRJPAC, de aplicación en esas fechas, establece la prohibición de la Administración de abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, recogiendo, por tanto, el deber de la Administración de resolver o prohibición de “non liquet”. El citado Art. 89.4 supone una mayor concreción que el Art. 42 del mismo texto legal, ya que este artículo en su apartado primero establece también la obligación de la Administración de resolver. Sin embargo, puede afirmarse que el Art. 89.4 va más allá pues establece un sistema idéntico al fijado para los Jueces y Tribunales en el Art. 1.7 del C.c. cerrando de esta forma nuestro Ordenamiento Jurídico y negando la existencia de lagunas en el mismo, pues las posibles lagunas u omisiones que puedan existir en las Leyes se resolverán atendiendo al sistema de fuentes establecido, puesto que tanto los Jueces y Tribunales como los órganos administrativos tienen la obligación de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan.

Ahora bien, la obligación que tiene la Administración de resolver en todo caso no es incompatible con la inadmisión de las solicitudes de los interesados relativas al reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento. Al respecto es de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional contenida, entre otras, en la STC 47/1988 de 21 de marzo de 1988, en ella se dice que el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el derecho a obtener resolución fundada en Derecho, sea o no favorable a las pretensiones de las partes, resolución que podrá ser de inadmisión siempre que concurra causa legal para ello y así se aprecie por el Juez o Tribunal. Esta obligación de resolver viene impuesta igualmente en el actual Art. 21 de la LPAC.

En todo caso hay que añadir que tratándose de convocatorias públicas para otorgar, en su caso, una concesión de aguas rige el silencio negativo de conformidad con el Art. 43.2 LRJPAC vigente en esas fechas (en el mismo sentido en el vigente Art. 24.1 LPAC). En cualquier caso no tengo constancia de que los peticionarios hayan interpuesto ningún tipo de recurso, en particular el recurso contencioso-administrativo, en los términos de la LJCA.

interesa recordar, aun siendo de forma muy breve, las características principales de este instrumento jurídico, con el fin de entender su grado de aplicación.<sup>62</sup>

Así pues, mediante este tipo de cesión los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas –no se incluyen los titulares de aguas privadas inscritas en el Catálogo-<sup>63</sup> podrán ceder con carácter temporal a otro concesionario o titular de derechos de uso de agua igual o de mayor rango, según el orden de preferencia de aprovechamientos, la totalidad o parte de los derechos de uso que les correspondan, sin necesidad de ninguna situación excepcional hídrica (Arts. 55, 56 y 58 del TRLA). Los adquirentes de los derechos dimanantes de la cesión se subrogarán en las obligaciones que correspondan al cedente ante el Organismo de cuenca respecto al uso del agua, pero en ningún caso el objeto es el propio título habilitante o la concesión, derecho real transmisible pero bajo las condiciones previstas en el Art. 63 TRLA mediante un cambio definitivo de la titularidad. En definitiva, el contrato tiene la especificidad de permitir participar temporalmente a dos usuarios en un mismo aprovechamiento sin alterar en ningún caso el régimen de titularidad.

En relación a sus aspectos formales, deberán suscribirse por escrito y puestos en conocimiento del Organismo de cuenca y de las Comunidades de usuarios, si la hubiera, a las que pertenezcan el cedente y el cesionario mediante el traslado de la copia del contrato, en el plazo de quince días desde su firma. En el caso de cesiones entre usuarios de agua para riego, deberá constar en el contrato la identificación expresa de los predios que el cedente renuncia a regar o se compromete a regar con menos dotación durante la vigencia del contrato, así como la de los predios que regará el adquirente con el caudal cedido.

La eficacia del contrato está condicionada a la previa autorización del Organismo de cuenca, que podrá denegarla, mediante resolución motivada, si la cesión afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos o si incumple alguno de los requisitos establecidos en los preceptos que le es de aplicación, sin que ello de lugar a derecho a indemnización alguna por parte de los afectados<sup>64</sup>. Por otra parte, la Administración hidráulica, podrá, alternativamente, ejercer un derecho de adquisición preferente del aprovechamiento de los caudales a ceder, rescatando los caudales de todo uso privativo.

---

<sup>62</sup>Como ya se ha anunciado en esta obra la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, añadió a la LAg. de 1985 el Art. 61 bis referente al contrato de cesión de derecho. Posteriormente se ha incorporado en el TRLA en los Arts. 67, 68, 69,70 y 72 y su desarrollo en el RDPH Arts. 343 a 353. *Vid.* NAVARRO CABALLERO (2007).

<sup>63</sup>La negativa a que los titulares de derechos privados de las aguas puedan celebrar el contrato de cesión ha sido criticada y calificada de ilógica por DIAZ LEMA (1999), pp. 275 y ss. Este autor señala “(...) En definitiva, la exclusión de las aguas privadas de los mecanismos de cesión de derechos en cierto modo desmiente la finalidad del Proyecto, la reasignación del uso de las aguas por la vía de la compensación entre los distintos usuarios”.

<sup>64</sup>*Vid.* MOLINA GIMENEZ (2007), p.476. Expresa este autor que está absolutamente vedada la posibilidad de denegar la autorización por la apreciación de criterios de oportunidad o de política hidráulica. Es decir, aunque la Administración hidráulica, constate que el destino de los caudales podría resultar más adecuado al interés público de dirigirse a otros usos, podrá denegar la autorización; podrá articular en su caso los mecanismos de revisión del título si estima existencia de usos más prioritarios o de mayor rentabilidad social o ambiental, pero no en el marco de este contrato.

Se entenderán autorizados, sin que hasta entonces produzcan efectos entre las partes, en el plazo de un mes a contar desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca, si éste no formula oposición cuando se trate de cesiones entre miembros de la misma Comunidad de Usuarios, y en el plazo de dos meses en el resto de los casos. Cuando la cesión de derechos se refiera a una concesión para regadíos y usos agrarios, el Organismo de cuenca dará traslado de la copia del contrato a la correspondiente CA y al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, para que emitan informe previo en el ámbito de sus respectivas competencias.

A la vista de lo expuesto en el párrafo anterior, si no se pronuncia de forma expresa la Administración hidráulica, se entenderá autorizado por silencio positivo dicho contrato<sup>65</sup>. Pues bien este aspecto es uno de los más controvertidos del régimen del contrato, de hecho resulta complicado que en ese escaso periodo de tiempo puedan recabarse de manera adecuada los informes relacionados en el párrafo anterior. Por su parte el silencio estimatorio rompe la regla general del silencio negativo para la adquisición de facultades relacionadas con el dominio público o servicio público que recoge el derogado Art. 43.2 de la LRJPAC y actual 24.1 de la LPAC, pero en la medida en que la misma viene establecida en una norma de igual rango, como es el TRLA, nada que objetar sobre este aspecto.

En este sentido, por su importancia se cita la sentencia STC 149/2011, de 28 de septiembre, la cual ha confirmado el régimen de silencio positivo, eso sí, teniendo en cuenta que no será la forma habitual de terminar el procedimiento, motivado por la obligación legal de resolver por la Administración. Asimismo disipa las dudas entre la cesión de derechos y la naturaleza demanial y el régimen concesional que preside los aprovechamientos en nuestro Derecho de Aguas. A este respecto argumenta que dicha cesión hay que entenderla como un mecanismo de redistribución o reasignación del aprovechamiento ya concedido<sup>66</sup>.

En cuanto al volumen anual susceptible de cesión en ningún caso podrá superar al realmente utilizado por el cedente (Art. 354 RDPH).

---

<sup>65</sup> EMBID IRUJO (1999 a), p. 9 (2000 b), p. 7 y (2003 b), p. 13 y (2013 a), p. 42 y ss.

<sup>66</sup> Dicha sentencia resuelve el recurso interpuesto por la Diputación General de Aragón contra la regulación del contrato de cesión introducida en la Ley de Aguas por la Ley 46/1999 (Art. 53.6, 68.2 y 3 disposición adicional sexta del vigente TRLA), se pronuncia rotundamente a favor de la compatibilidad, con el argumento de que, si las concesiones son objeto de tráfico jurídico en virtud de su transmisión y modificación, también puede serlo el derecho de uso que conllevan. La sentencia puntualiza que los contratos de cesión son “un mecanismo de reasignación o redistribución del aprovechamiento hidráulico previamente concedido”. Así como se centra, sobre todo, en la regulación del silencio administrativo positivo (Art.68.2). En este punto, en síntesis, su FJ5 nos viene a decir que hay que recordar que la doctrina ha admitido la existencia de previsiones procedimentales específicas *ratione materiae*, vinculadas al concreto régimen sustantivo en la materia de que se trate (STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c) y doctrina allí citada) pudiendo establecer el legislador la regla del silencio administrativo que considere más adecuada a la regulación sustantiva que pretende establecer. Tal técnica se integra en el procedimiento administrativo encaminado a la producción de actos, en este caso una autorización cuyo presupuesto es la previa adquisición del uso privativo sobre las aguas a través de la adquisición por concesión, y a la vista de las características del contrato de cesión que establece el propio legislador, ha optado por establecer el régimen de silencio positivo, eso sí, teniendo en cuenta que no será la forma habitual de terminar el procedimiento, motivado por la obligación legal de resolver por la Administración.

Esta cesión de derechos de uso del agua podrá conllevar una compensación económica que se fijará de mutuo acuerdo entre los contratantes y deberá explicitarse en el contrato<sup>67</sup>.

En definitiva este instrumento podrá utilizarse por voluntad de los propios usuarios, sin necesidad de las situaciones excepcionales reguladas en el Art. 58 del TRLA, sin perjuicio de que pueda o no ser autorizado por la Administración hidráulica. Sin embargo en la cuenca Alta del Guadiana, en una zona con problemas hídricos importantes, se ha regulado el contrato de cesión de derecho. De hecho el significado de esta herramienta en el PEAG se asimila a la concepción como instrumento excepcional que profesó abiertamente S. MARTIN-RETORTILLO y que manifestó la necesidad de flexibilizar el régimen o sistema concesional existente en la LAg de 1985. Para ello proponía una figura con la que el titular de unos derechos sobre la utilización de las aguas pudiera cederlos a terceros mediante la correspondiente prestación económica, pero únicamente en los supuestos establecidos. No vender agua porque me sobra, porque no la necesito: esto es lo que debe dar lugar a una modificación del título del aprovechamiento. No a otra cosa. Cesión que en todo caso deberá ser autorizada por la Administración hidráulica, y que debe tener carácter temporal, mientras previsiblemente duren las circunstancias que la legitiman y además estar geográficamente limitada. Y será también obligado adoptar las medidas para que las cesiones no tengan carácter especulativo –“negociar con el agua”-. Cesión de unos derechos que, además, en modo alguno, deberá ser considerada como fórmula habitual en la utilización de recursos<sup>68</sup>.

En todo caso esta cesión tendrá carácter temporal, por tanto obedece, más bien, a situaciones coyunturales, no siendo un instrumento, en principio, adecuado para atender problemáticas estructurales, salvo que dicha cesión pudiera aprobarse para un largo periodo, en función del propio título para el uso del agua del cedente.

Además, hay que tener en cuenta que en el contrato de cesión cambia el destino del recurso, es cierto que pudiera ser para el mismo uso u otro de mayor prelación– conforme determine el Plan de la cuenca o en su defecto el TRLA-. En todo para los usos agrarios la utilización de este instrumento conllevará la aplicación del agua en otras tierras<sup>69</sup>.

Igualmente se verá afectado el consumo efectivo. No hay dos usos que tengan un mismo consumo global, por tanto los posibles impactos a terceros y/o ambientales cambian con respecto a las condiciones iniciales de la concesión o título habilitante del

---

<sup>67</sup> Como manifiesta T. NAVARRO: “a pesar de que los términos del contrato se estipulan libremente mediante acuerdo entre las partes, parece que un elemento de tal importancia como es el precio de la cesión debía haber sido objeto de mayor regulación, pues no se debe olvidar el carácter público del objeto del contrato –los derechos de uso del agua-. Tal regulación podría haberse efectuado mediante el establecimiento de una horquilla de precios, es decir, mediante la fijación de unos precios *máximo-mínimo* entre los que las partes pudieran concretar la contraprestación económica de su contrato”. Vid. NAVARRO CABALLERO (2007), p. 279.

<sup>68</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO (1999), p. 15 y ss.

<sup>69</sup> Vid. EMBID IRUJO (2013 a), p. 46 y ss. En este sentido expresa el profesor EMBID “ (...) Ese cambio no tiene lugar en absoluto en la transmisión de las concesiones de agua para riego que en la regulación general están vinculadas a la transmisión de la tierra. El mercado de estas concesiones es, en realidad, el mercado de la tierra. Lo mismo cuando se transmite una concesión hidroeléctrica (...)”.

cedente. Igualmente podrá verse modificado el impacto de la calidad del agua, porque no es lo mismo que se aplique para uso agrícola, que industrial o para abastecimiento.

Por tanto, se constata que en el contrato de cesión pueden verse modificadas las condiciones iniciales de la concesión, bien es cierto que ésta no se altera, pero durante ese periodo temporal que se cede pueden originarse nuevos impactos inicialmente no previstos, lo que conlleva que las garantías con las que se otorgó la concesión puedan verse alteradas.

Todo ello es aún más importante a considerar, si se utiliza este instrumento en zonas hídricas degradadas, como sucede en el Alto Guadiana, en la que si bien es necesario la reasignación de caudales es imprescindible definir en qué condiciones podrá autorizarse, con el fin de que no existan afecciones ambientales adicionales. A estos efectos en el propio PEAG, al igual que en los CID, quedó regulado el mecanismo para autorizar este medio de reasignación de caudales, construyendo un régimen jurídico específico.

Por lo que, además de lo regulado en el TRLA y sus norma de desarrollo deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el PEAG. En concreto en el Art. 11 de sus Normas se dispone:

- a) El agua cuyos derechos de uso se pretenda ceder deberá utilizarse dentro del ámbito territorial al que se extiende la eficacia del PEAG.
- b) No se autorizarán operaciones de cesión que impliquen un incremento de las extracciones en las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado, entendiéndose por tales los acuíferos con declaración de sobreexplotación.
- c) En el caso de que el ordenamiento jurídico aplicable someta estas operaciones a algún tipo de evaluación ambiental, el Organismo de cuenca deberá atender a los resultados de la misma.
- d) Los titulares de derechos podrán ceder la totalidad o parte de los mismos.

En el supuesto de cesiones totales, en ningún caso el cesionario podrá entender adquirido un volumen de agua superior al que se tuviera derecho de uso por aplicación del correspondiente POE. Los contratos deberán referirse expresamente a lo que disponga aquel sobre este particular.

Asimismo la Memoria Técnica<sup>70</sup> del citado Plan Especial establece que estos contratos quedarán bajo unas normas que definirá con precisión el órgano gestor del PEAG (El Consorcio) y estarán basadas:

- a) Limitar la cesión de derechos de agua al ámbito de cada unidad hidrogeológica (actuales masa de agua subterránea).
- b) Sectorizados los acuíferos (Programa de Mejora del Conocimiento), la cesión quedará limitada también a cada sector diferenciado, evitando así que el sistema induzca modificaciones sensibles en la distribución geográfica de la intensidad del uso, a escala acuífero.

---

<sup>70</sup>Memoria Técnica (Anexo VII) del PEAG, p. 3.

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_IV\\_MEDIDAS.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_IV_MEDIDAS.pdf). Última consulta el 15 de junio de 2017.

c) Imposibilidad de cesión, transferencia o venta de derechos de pozos que se encuentren efectivamente secos, es decir, pozos cuya extracción no pueda demostrarse documentalmente que se ha hecho efectiva al menos en los últimos 3 años.

Puede observarse cómo las condiciones establecidas para formalizar un contrato de cesión en el ámbito de aplicación del PEAG tienen un carácter eminentemente ambiental –en el mismo sentido que la adquisición de derechos de uso de agua y su destino a través del CIDE-, con el fin de evitar impactos provocados por la modificación en la distribución geográfica de la intensidad del uso, a nivel de acuífero (actualmente a nivel de masas de agua subterránea). En concreto con el propósito de evitar con esta modificación un aumento de las extracciones y mayor consumo de agua a nivel local, a un posible efecto acumulado sobre el contenido de los nitratos de las aguas subterráneas, y a una posible afección a espacios protegidos ligados al agua, derivada de los efectos anteriormente citados.

Por último en dicha Memoria Técnica se estableció que el Consorcio definiría unas normas de acuerdo a las bases expuestas, sin embargo nada se reguló durante la vigencia de este órgano. Además no tengo constancia de que se haya formalizado ningún contrato de cesión. Inicialmente alguna Comunidad de usuarios impulsó su aplicación, pero la Administración hidráulica y los propios usuarios se mostraron reticentes<sup>71</sup>.

#### **IV. CESIÓN PERMANENTE DE DERECHOS DE USO DE AGUA: DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCUARTA DEL TRLA**

Como ya se ha anunciado, se ha incorporado en el TRLA una disposición específica para el ámbito del PEAG y durante su vigencia (en concreto la disposición adicional decimocuarta introducida por el Real Decreto Ley 17/2012, de 4 de mayo y después a través de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre) para la cesión de derechos de uso de agua de forma irreversible con determinadas condiciones que a continuación se desarrollan.

Pues bien, antes de analizar el precepto resulta interesante conocer el contexto en el que se aprobó. En concreto esta disposición se promulgó coincidiendo con la crisis económica que ya venía padeciendo España, acrecentada en el año 2011, y el cambio de signo político, tras las elecciones generales de noviembre de 2011. A este respecto, en mi opinión, considerando el momento de su aprobación, lo establecido en esta norma se ha regulado como alternativa para intentar dar solución a los “pozos ilegales” de este territorio, además de otras determinaciones como ahora se verá<sup>72</sup>.

Centrándome en el análisis de esta disposición se observa, como ya se ha dicho, que lo regulado es de forma específica para el ámbito de aplicación del PEAG y durante su vigencia, de tal forma que los titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas inscritos en las secciones A y C, o anotados en el Catálogo de Aguas

---

<sup>71</sup> Según datos de la CHG fue emitido Informe de la Abogacía del Estado en el que se hizo constar la necesidad de conducciones de transporte para utilizar el agua del cedente, es decir una tubería de conducción. Este ha sido uno de los motivos por los que no se ha aplicado esta actuación en la cuenca Alta del Guadiana.

<sup>72</sup> Vid. EMBID IRUJO A (2013 a), pp. 66-76 y MENEDEZ REXACH (2013), pp. 140-149.

Privadas podrán transmitir sus derechos –públicos o privados en función del título legítimo que lo avale- a otros titulares de aprovechamientos mediante la correspondiente concesión otorgada por el Organismo de cuenca Por consiguiente este instrumento alude a una cesión de derechos con carácter permanente, distinta del carácter temporal del contrato de cesión de derechos.

El cedente podrá ser un concesionario de aguas subterráneas, un titular de aprovechamientos temporales de aguas privadas –inscritos en la sección C o, en su caso, en el Catálogo de Aguas Privadas. Se advierte una diferencia con respecto al contrato de cesión, en este último solo podrán intervenir los titulares de derechos de uso de agua inscritos en la Sección A del Registro de Aguas o en la Sección C, pero no los de Catálogo. Igualmente quedan excluidos los titulares de la sección B, en este punto en los mismos términos que el contrato de cesión temporal<sup>73</sup>. También quedan excluidos como cedentes aquellos titulares de una concesión otorgada en virtud de lo dispuesto en el Art. 5 de las Normas del PEAG, es decir, aquellos titulares de derechos privativos al uso del agua, adquiridos a través del proyecto de cesión de derechos sin aval propuestos por el Consorcio (23)<sup>74</sup>.

En cuanto a los cesionarios podrán serlo todos aquellos que fueran titulares de derechos al uso del agua. No obstante parece obvio que únicamente podrán serlo los titulares de derechos de aguas subterráneas inscritos en la sección A y C del Registro de Aguas o en el Catálogo, con la salvedad que el cesionario si puede ser quien haya adquirido su concesión, a través del proceso de regularización del PEAG.

Puede comprobarse cómo el precepto aboga por la transformación de los derechos privados sobre aguas en derechos públicos. Además estas transmisiones se convertirán en irreversibles a través del régimen concesional; por consiguiente se confirma que nos encontramos ante una herramienta de gestión de gestión de carácter estructural para este territorio.

Por otro lado, si bien esta cesión de derechos se otorgará mediante la correspondiente concesión, es decir, será la CHG quien resuelva en función de las características de aquella, previamente la transmisión deberá ser acordada entre los titulares de los aprovechamientos. Sobre este último aspecto nada se establece en esta disposición, no obstante considero que el documento privado que recoja esta circunstancia deberá tener un carácter de preacuerdo entre las partes, condicionado al otorgamiento de la futura concesión, máxime si se especifica un precio. En relación al posible precio por estas transmisiones tampoco se regula en el precepto legal, quedando en manos de las parte la fijación de la posible cuantía. En mi opinión hubiese sido recomendable incluir en la norma este aspecto, al menos en aquellos supuestos que las cantidades pudieran resultar desproporcionadas.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Vid. NAVARRO CABALLERO (2007) p. 249. Manifiesta esta autora que “el contrato de cesión no podrá aplicarse a las aguas recogidas en el artículo 54 del TRLA en la medida que se encuentran afectados por una vinculación real que impide separar los caudales de la finca en la que nacen”.

<sup>74</sup> En las Resoluciones del Consorcio aprobadas para este fin, a las que ya se ha hecho referencia, se determina expresamente que “la concesión otorgada no podrá ser objeto de enajenación, arrendamiento, cesión, permuta ni de negocio jurídico análogo”.

<sup>75</sup> En este sentido podía haberse incluido una horquilla con un precio máximo y mínimo o una valoración máxima, en términos semejantes a la valoración económica del CID autorizado para el Alto Guadiana.

Siguiendo con el estudio, hay que destacar las siguientes prescripciones:

a) La primera hace referencia al volumen que deberá figurar en la concesión.

Para ello el precepto indica que el agua concedida será un porcentaje del volumen objeto de transmisión. Este porcentaje se determinará en atención a las condiciones técnicas y ambientales que concurran y, en su caso, vinculado al programa de actuación para la recuperación del buen estado de las masas de agua. Obviamente el volumen de agua que se transmita no deberá ser superior al fijado en dicho programa para aquellas masas de agua que se encuentren declaradas en riesgo. Máxime cuando en el Alto Guadiana, según determina la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, los titulares de aguas privadas y /o las inscritas en la Sección C podrán solicitar el paso a concesión, a cuyos efectos el volumen concedido máximo será el establecido en el POE para aquellos acuíferos que se encuentren sobreexplotados, hoy con la denominación masa de agua subterránea declaradas en riesgo (posteriormente se ha regulado con carácter general como se verá).

Además, sobre dicho volumen autorizado deberá definirse un porcentaje ambiental que quedará en poder del Organismo de cuenca. En todo caso dicho porcentaje deberá ser conocido con anterioridad por los usuarios que suscriban los acuerdos, porque de su conocimiento dependerá la decisión sobre la conveniencia de la transmisión y, en su caso, el precio estipulado.

La misma cautela determina otra de las condiciones jurídicas de la adquisición: si el destino del agua cuyos derechos se van a disfrutar por el otorgamiento de la concesión va a ser el regadío «no se podrá incrementar la superficie de riego que ya tuviera reconocido el cedente». Lo que aquí se regula es quien puede incrementar la superficie de regadío, siendo el cesionario en la misma extensión que tuviese el cedente. Esta circunstancia se hará constar en la concesión y las demás condiciones usuales en el ámbito de las concesiones para riego. Es también posible que no haya incrementos de la superficie y que los derechos de agua «nuevos adquiridos» se destinen a la mejora de las dotaciones de las que ya disponía el adquirente.

En cuanto al procedimiento para aprobar la concesión tiene un régimen privilegiado, así se prescindirá del trámite de competencia de proyectos y el plazo máximo para su otorgamiento será de nueve meses. La fecha de finalización será a 31 de diciembre de 2035 teniendo en ese momento preferencia para obtener una nueva concesión<sup>76</sup>.

b) De forma excepcional se permite en el apartado 2 de esta disposición la transmisión definitiva “irreversible” de parte del aprovechamiento y consecuente modificación de las características de la concesión del cedente y el otorgamiento de una nueva al cesionario.

---

<sup>76</sup> El trámite y el plazo establecido se ha regulado en los mismos términos que el régimen de concesiones establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 9/2006, de 15 de septiembre, de aplicación en el Alto Guadiana; en términos semejantes se ha establecido en la disposición transitoria tercera bis y disposición transitoria décima del TRLA en su redacción dada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre.

En este supuesto la primera duda que surge en su interpretación es que debe entenderse por excepcionalidad, es decir, en qué circunstancias excepcionales pueden autorizarse la transmisión parcial de los derechos del concesionario a otro titular. Dudas que podrían resolverse en el sentido de considerar como excepcionales las que se recogen en el Art. 58 del TRLA “(...) En circunstancias de sequías extraordinarias, de sobreexplotación grave de acuíferos, o en similares estados de necesidad, urgencia o concurrencia de situaciones anómalas o excepcionales (...)” lo que significa que sería aplicable en todas las masas de agua subterráneas declaradas en riesgo.

Por derechos al uso del agua, a los efectos establecidos en este número, debe entenderse tanto volumen como superficie, de tal manera que no es posible que el cedente mantenga el derecho a regar la misma superficie con menos volumen, sino que la reducción debe ser tanto de volumen como de superficie. Esta modalidad de concesión parece reservarse exclusivamente a los usuarios de riego, ya que de forma expresa se dice que en la transmisión deberá identificarse la extensión de tierra que el cedente dejará de regar.

Los cedentes únicamente pueden serlo los concesionarios de aguas subterráneas para uso de riego, por tanto los titulares de aprovechamientos inscritos en la sección C del Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas para poder transmitir sus derechos de forma parcial deberán previamente transformarlos en su totalidad en concesión de aguas públicas.

En este apartado subsiste la concesión inicial, porque la transmisión del aprovechamiento es parcial. No obstante como el adquirente se convierte en concesionario habrá que modificar la concesión inicial, por la vía de modificación de características de la concesión, y otorgar una nueva al cesionario realizándose de forma conjunta de tal manera que el resultado de una dependerá de la otra.

Respecto al preacuerdo que formalicen el cedente y cesionario será en la misma línea que la señalada en el número primero de esta disposición, con la salvedad de que en el contrato debería concretarse el volumen que el cedente dejará de utilizar y la superficie de riego que renuncia a regar. Por su parte el cedente no tendrá que cerrar el pozo, eso sí, deberá instalar el correspondiente aparato de medida que permita conocer el caudal utilizado.

c) Nuevas concesiones para explotaciones agropecuarias en masas de agua subterráneas declaradas en riesgo que cuenten con un plan de actuación.

En este apartado, al igual que en el anterior, denota la excepcionalidad, siendo para este supuesto la declaración de masas de agua subterráneas declaradas en riesgo, al precisar de forma expresa que deberán cumplirse las condiciones establecidas en el programa de actuación.

Respecto a las características de la futura concesión, el procedimiento y el previo acuerdo de adquisición es similar a los apartados anteriores. La diferencia se encuentra en que el futuro adquirente deberá ser el titular de una explotación agropecuaria, a cuyos efectos deberá cumplir los requisitos que se determinen en el programa de actuación o equivalente, pudiendo adquirir los derechos de uso de agua conforme el apartado a) o b) descritos. Por tanto en estas transmisiones el cesionario no

tiene por qué tener la condición previa de usuario del agua, circunstancia que conlleva la entrada de nuevos sujetos con título habilitante para riego.

Y en cuanto al volumen de agua la CHG concretará un porcentaje en el que quedará reducido el volumen adquirido, sobre ello trataré más adelante.

d) Referencia a las infraestructuras de conducción.

La cesión de derechos establecidos en los dos primeros apartados a) y b) «podrá» efectuarse sin infraestructuras de conducción, cuando el cedente y el cesionario pertenezcan a la misma masa de agua subterránea.

El apartado 3 de esta disposición determina que podrá efectuarse la cesión sin infraestructuras de conducción. A la vista de su redacción opino que no habrá necesidad de construir infraestructuras siempre que la cesión se realice en la misma masa de agua, salvo que pudiera tener efectos negativos para ésta. En esta circunstancia la CHG debería justificar técnicamente este impacto negativo y motivar, igualmente, la necesidad de la infraestructura de transporte del agua.

Por otra parte merece especial interés la compensación económica de esta nueva figura, siempre que exista, se entiende que será fijada de mutuo acuerdo sin la intervención de la Administración. De hecho, como ya he dicho, nada se determina en esta disposición. Diferente es la postura de la Administración en el contrato de cesión tradicional pudiendo establecer un importe máximo, en función del mercado y sus posibles desviaciones (Art. 345.2 RDPH). En consecuencia habrá que comprobar cómo funciona este “nuevo mercado” en el que, en principio, no interviene la Autoridad competente, sin perjuicio de que finalmente sea la Administración hidráulica la que otorgue la cesión a través de la concesión.

e) Transformación en concesiones de aguas públicas de aprovechamientos por disposición legal inscritos en la Sección B.

El apartado sexto de esta disposición, si bien no se refiere a la cesión de derechos permite a los titulares de aprovechamientos por disposición legal, situados en el ámbito territorial del Alto Guadiana, transformarlos en una concesión de aguas públicas que se otorgará por el volumen anual reconocido y para igual o superior uso, impidiendo al concesionario solicitar un nuevo aprovechamiento por disposición legal de aguas subterráneas con destino al predio en el que se encontraba el transformado.

Se pueden acoger a esta modalidad de concesión quienes a la fecha de entrada en vigor de la Ley tuvieran inscrito su derecho en la sección B del Registro de Aguas, o hayan solicitado, de acuerdo con el Art. 54.2 del TRLA, la preceptiva autorización, siempre que le fuese finalmente concedida.

El procedimiento para el otorgamiento de la concesión se tramitará sin competencia de proyectos, previo informe de compatibilidad con el Plan Hidrológico y el de la Administración competente en función del uso a que se destine. No obstante la solicitud se someterá a información pública en el ámbito que determine la CHG cuando se estime que pueda afectar derechos de terceros.

En cuanto al volumen máximo de la concesión será el reconocido en el aprovechamiento que se transforma, y nada se dice sobre la aplicación de un porcentaje reductor.

Por último transformado el título del aprovechamiento en una concesión de aguas públicas, nada impediría al usuario poder participar como cedente o cesionario en las medidas de los apartados primero, segundo y cuarto de esta disposición adicional.

## **V. POSIBILIDADES DE CESIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA EN EL ALTO GUADIANA**

Se ha podido comprobar que existen dos posibilidades de cesión distintas en un mismo territorio, al margen del Centro de intercambio de derechos de uso de agua. Es cierto que, jurídicamente, podrá aplicarse, en función de las circunstancias, una u otra, pudiendo optar, inicialmente, los titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas por la cesión «irreversible» o la «temporal», siempre que se cumplan con las condiciones de cada supuesto. Sin embargo, existiendo esta alternativa por el usuario del agua surge el interrogante ¿podría la Confederación denegar la autorización de la cesión temporal exigiendo que fuese irreversible?. A su respuesta se debe tener en cuenta que el contrato de cesión tradicional solo puede denegarse por los motivos tasados en el Art. 68.3 del TRLA, pero éstos son lo bastante amplios como para amparar la actuación mencionada. Así las cosas podría fundamentarse la denegación en que la cesión temporal afectaría negativamente al régimen de explotación de los recursos de la cuenca.

En cualquier caso, considerando los aspectos sociales y económicos de la zona, el titular del aprovechamiento que esté dispuesto a realizar la transacción va a optar por esta nueva modalidad, al obtener de forma “definitiva” su derecho al uso privativo del agua. No obstante hasta el momento presente no se han utilizado estas cesiones, sobre ello insistiré más adelante.

## CAPÍTULO V

### **LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN RIESGO: SU REGULACIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA. ESTUDIO EN ESPECIAL DE LA NOVACIÓN CONCESIONAL**

#### **I. INTRODUCCIÓN. BREVES NOTAS SOBRE EL DERECHO AL USO PRIVATIVO DE LAS AGUAS EN LA LEGISLACIÓN DE AGUAS**

##### **1. ANTECEDENTES. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ANTERIOR REGULACIÓN DE LAS AGUAS EN EL DERECHO ESPAÑOL**

No trato de analizar la evolución de la ordenación de las aguas en el Derecho español. Escapa de mis posibilidades, tan solo intento esquematizar algunas de sus características propias, para, precisamente, desde ellas, inferir el alcance efectivo de la demanialidad operada por la LAg. de 1985, en particular en las aguas subterráneas, para su aplicación en la zona de estudio<sup>1</sup>.

En primer lugar, aun siendo de forma un tanto simplista, hay que constatar la relevancia que en nuestro derecho ha tenido siempre el dato de la escasez del recurso. Es algo que ha estado siempre muy presente en todo momento. Lo estuvo ya, y de modo especial, en los redactores de la Exposición de Motivos de la Ley de 1866<sup>2</sup>. En este sentido la ordenación de los recursos hídricos ha estado condicionada por las circunstancias naturales, teniendo en cuenta el dato mismo de su escasez. De ahí que para ordenarlos haya sido necesaria una amplia intervención de los poderes públicos, siempre presente en nuestro ordenamiento.

El carácter público de las aguas superficiales ha sido una nota caracterizadora de nuestro ordenamiento. En relación a las aguas privadas los textos de 1866-1879 recogen los supuestos, siempre que se encuentren condicionadas a que las mismas discurren por los predios donde caen o donde nacen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid.* lo comentado sobre las aguas subterráneas en el Capítulo I, Epígrafe II. 2.

<sup>2</sup> En la Exposición de Motivos de la Ley de 3 de agosto de 1866 ya se decía “ (...) no es de extrañar que estas naciones, llevando antes su espíritu de reforma a otros objetos de la legislación, hayan propuesto las aguas, porque éstas no tienen ni pueden tener en ellas la gran importancia que en la mayor parte de nuestras provincias, donde su escasez unida a las necesidades del clima y a la naturaleza de los terrenos, la convierten en la más codiciada riqueza como fuente y origen de todas las demás (...).”

<sup>3</sup> El Art. 1 de la Ley de 13 de junio de 1879 establecía “Pertenece al dueño de un predio las aguas pluviales que caen en el mismo, mientras discurren por él. Podrá en consecuencia construir dentro de su propiedad, estanques, pantanos, cisternas o aljibes donde conservarlas al efecto, o emplear cualquier otro medio adecuado, siempre que con ello no cause perjuicio al público ni a tercero. Se reputan aguas pluviales para los efectos de esta ley las que procedan inmediatamente de las lluvias. El Art. 5 del mismo precepto disponía “Tanto en los predios de los particulares como en los de propiedad del Estado, de las provincias o de los pueblos, las aguas que en ellos nacen, continua o discontinuamente, pertenecen al

Sin embargo, este planteamiento de carácter general de nuestra legislación de aguas ha tenido su excepción en las aguas subterráneas. Esta circunstancia se debió al carácter marginal que en aquellas fechas tenían las referidas aguas, a las que tan escasa importancia se les daba. Se entendía que apenas podían incidir en el régimen general de los recursos. Es más, en esos momentos existía un auténtico desconocimiento de la interconexión entre aguas subterráneas y aguas corrientes; también de los procedimientos técnicos que pudieran permitir su explotación<sup>4</sup>. De ahí que la ordenación de esta agua, por lo que a su propiedad se refiere, acentúe, conforme a la ideología del momento, el fortalecimiento de la posición del propietario dueño de la tierra.

De esta forma la LAg de 1866 y en el mismo sentido la de 1879<sup>5</sup> declararon de dominio público la mayor parte de las aguas superficiales. La intervención administrativa venía justificada por la necesidad de garantizar el uso común de un recurso limitado. No obstante, estas razones no bastaron para declarar las aguas subterráneas públicas, encontrándose, en ese momento, sujetas a un régimen de propiedad privada<sup>6</sup>.

Por tanto, el principio de demanialidad de los recursos hídricos, salvo el supuesto de las aguas subterráneas, fue ya, antes de la promulgación de la LAg. de 1985, prácticamente, regla general, con las escasas excepciones previstas en la propia norma, en todo caso de significado accesorio. De cualquier modo, el ordenamiento jurídico de aquel momento garantizó que la Administración adoptara las medidas adecuadas a tal fin conforme al sentido expansivo alcanzado por el carácter público de

---

dueño respectivo, para su uso o aprovechamiento, mientras discurren por los mismos predios. En cuanto a las aguas no aprovechadas salen del predio donde nacieron, ya son públicas para los efectos de la presente ley. Más si, después de haber salido del predio, donde nacen, entran naturalmente a discurrir por otro de propiedad privada, bien sea antes de llegar a los cauces públicos o bien después de haber corrido por ellos, el dueño de dicho predio puede aprovecharlas eventualmente, y luego el inmediatamente inferior si lo hubiere, y así sucesivamente, con sujeción a lo que prescribe el párrafo segundo del Art. 10.” En este sentido manifiesta el profesor MARTIN RETORTILLO que se trata de un extremo que naturalmente condiciona muy mucho el posible alcance de las aguas privadas, y que prácticamente la mayor parte de los supuestos que se recogen de aguas privadas aparecen condicionados a que las mismas discurren por los predios donde caen (Art.1) o donde nacen (Art.5). Una Jurisprudencia que puede considerarse consolidada reconoce los términos expuestos, por su claridad cito la STS de 25 de octubre de 1980 (RJ\1980\3950), mencionando entre otras la sentencia de 22 de octubre de 1973 (RJ 1973\3872). También recoge la misma interpretación del Art. 5 de la anterior Ley de Aguas, la jurisprudencia de la Sala Primera; así SSTS de 15 de febrero de 1984 (RJ\1984\649) y 29 de marzo de 1985 (RJ\1985\1255), advirtiendo esta última que las aguas sobrantes, una vez que salen del predio donde nacen, al ser públicas, pueden adquirirse por prescripción. La misma argumentación es referible a las aguas de una laguna de patrimonio municipal (STS de 2 de diciembre de 1966, Sala de lo Contencioso Sección 1, ROJ: 518/1966). *Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), pp. 134-136.

<sup>4</sup> *Vid.* NIETO GARCÍA (1968).

<sup>5</sup> Esta nueva Ley mantuvo los mismos principios fundamentales y en esencia el mismo espíritu normativo que su antecesora de 1866. No obstante, introduce algunas novedades importantes, como la segregación de las aguas marítimas.

<sup>6</sup> *Vid.* DEL SAZ (1990), p. 13. Esta autora expresa que (...) “el excesivo peso de la propiedad superficial, los rudimentarios métodos de perforación y extracción de aguas y la creencia, bastante extendida en aquellas época, de que las aguas subterráneas eran aguas de escasa calidad poco aconsejables para el consumo humano son factores que ayudan a comprender el porqué de tan contradictoria exclusión (...)”.

las aguas, así como que incidiera también en la ordenación de las aguas privadas que, de una forma u otra, pudieran afectar a las públicas<sup>7</sup>.

Estas brevísimas pinceladas del Derecho de aguas anterior a la LAg. de 1985 permiten valorar el alcance efectivo que realmente ha tenido la demanialización de los recursos hidráulicos por aquella. La consecuencia jurídica más importante ha sido la incorporación de las aguas subterráneas al dominio público hidráulico, unido al principio de la unidad del ciclo hidrológico, en el que, como expresivamente señalaba su Art. 1.2 (actual Art.1.3 TRLA), se integran todas las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, formando todas ellas una unidad<sup>8</sup>. A estos efectos que se hable de renovables es consecuencia de la apuesta por el ciclo hidrológico (ya mencionado en el Capítulo II, epígrafe I), fenómeno de la propia naturaleza, que se refiere en síntesis, a la constatación de una realidad incuestionable: las aguas, que físicamente se manifiestan de distintas formas –aguas corrientes, aguas subterráneas, aguas marítimas, nieve, etc.- todas ellas están relacionadas entre sí; son además, unas. Esa es la clave que luego, en la sistemática de la LAg. de 1985, determina la demanialización del agua en sus distintas formas e integrándose en un único ciclo. Todo ello al margen del derecho transitorio que dispone la ley para los derechos preexistentes, al que más adelante me referiré<sup>9</sup>.

## 2. NECESIDAD DE TÍTULO HABILITANTE PARA EL USO PRIVATIVO DE LAS AGUAS

Es bien sabido, como apunta la autora T. NAVARRO, que nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad administrativa competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda del derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos<sup>10</sup>.

Pues bien, el Título IV del TRLA regula la utilización del dominio público hidráulico, su Capítulo II (el mismo Título y Capítulo de la derogada LAg. de 1985), según expresa el propio enunciado, se refiere al uso común y al uso privativo de las aguas. Este último es el que debemos considerar. El uso privativo se deduce *sensu*

---

<sup>7</sup> En este aspecto se ha considerado siempre abusiva la distracción de caudales públicos sin título habilitante, siendo susceptible de sanción. Así como la posibilidad de incidir en la ordenación de las aguas privadas, precisamente en cuanto su utilización pueda afectar al aprovechamiento de las públicas, ha sido reiteradamente sancionada por la jurisprudencia. Así, podrá llegarse a la suspensión de las obras o incluso la clausura de pozos de propiedad particular que afectasen a caudales públicos (sentencias de la Sala contencioso administrativa del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1952, Aranzadi nº 929, de la Sala 3ª del mismo Tribunal de 29 de octubre de 1963, Aranzadi nº 4029, y de 11 de diciembre de 1967, Aranzadi nº 4517 y SSTS de 19 de febrero de 1979, RJ\1979\487, y 19 de julio de 1985, RJ\1985\5697, entre otras). Vid. MOREU BALONGA (1996), pp. 263-264.

<sup>8</sup> Vid. CUSTODIO y LLAMAS (1976), p. 83, 266 y ss.

<sup>9</sup> Como nos recuerda el FJ 7 de la STC 227/1988 el sacrificio que la LAg. de 1985 impone no es excesivo, si se tiene en cuenta, por un lado, que la mayor parte de dichos recursos eran ya del dominio público, conforme a una tradición ininterrumpida de nuestro Derecho histórico; y, por otro, que dicha Ley permite, aunque con ciertas limitaciones, que los titulares de derechos sobre aguas privadas mantengan su titularidad “en la misma forma que hasta ahora”.

<sup>10</sup> Vid. NAVARRO CABALLERO (2007), p. 101 y ss. Por su parte para el ejercicio de los usos comunes especiales definidos en el Art. 51 del TRLA (en su redacción dada por el Art. 33.1 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) se requiere previa declaración responsable. Estos títulos de intervención “declaración responsable” y “comunicación” se han incluido en el Art. 69 de la LPAC.

*contrario* de las notas que constituyen su antítesis, el uso común general. Hay, frente a lo que ocurre en este último, una individualización del sujeto; y, además, -esto es lo determinante- la utilización del bien excluye la de otros posibles usuarios. En este caso el titular del derecho a la utilización del bien ostenta un auténtico *ius excludendi* oponible a terceros y a la propia Administración<sup>11</sup>.

La LAg de 1985 (Art.50.1) –actual TRLA (Art. 52.1)- es muy precisa en relación con estos usos: sean o no consuntivos, sólo se adquieren por disposición legal o por concesión administrativa. Además, el propio precepto excluye expresamente en el apartado siguiente la prescripción adquisitiva como fórmula para alcanzar el uso privativo de las aguas. A la vista del carácter notoriamente excepcional que tiene la primera de las formas que se enuncian, cabe afirmar que el sistema para alcanzar esa utilización de los recursos gira sobre la concesión administrativa<sup>12</sup>.

A este respecto, la concesión administrativa de aguas es una de las manifestaciones más características del género de las concesiones demaniales (Art. 93 LPAP), por ello se analizará con las connotaciones específicas reguladas en la cuenca Alta del Guadiana. En estas consideraciones introductorias me centraré en los usos privativos por disposición legal y unas escuetas notas, por su importancia para la zona de estudio, sobre la eliminación de la prescripción como fórmula para adquirir el derecho al uso del agua y la temporalidad de todos los aprovechamientos de aguas públicas.

#### A. USOS PRIVATIVOS POR DISPOSICIÓN LEGAL

Los usos privativos por disposición legal aparecen regulados en el momento presente en el Art. 54 del TRLA (Arts. 83 a 89 RDPH). Se trata de un derecho de aprovechamiento directo reconocido por la propia Ley, siendo los dos únicos límites legales el volumen máximo anual del agua a utilizar y la necesidad de autorización para las obras de alumbramiento y aprovechamiento que, a pesar de estar comprendidas en este precepto, se realicen sobre acuíferos que hayan sido declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo.

En este aspecto, el legislador ha hecho del aprovechamiento legal un simple derecho de aprovechamiento de aguas públicas que, por su escasa entidad, no requiere concesión administrativa, tal y como demuestra su intransmisibilidad separadamente de la finca y la vinculación del agua a la misma<sup>13</sup>. Como ha confirmado la STC 227/88

---

<sup>11</sup> La “exclusión de otros”, como características de los usos privativos, estaba explícitamente en la Exposición de Motivos de la Ley de 1866: “ (...) Ya se indicaron antes los motivos que la Comisión ha tenido para distinguir entre los aprovechamientos comunes que por no consumir el agua o consumirla sólo en una pequeña cantidad y no impedir otros iguales, constituyen propiamente un mero uso y no exigen autorización, y los que por consumir cantidad considerable de agua o impedir otros aprovechamientos idénticos exigen concesiones especiales por parte del Poder Público (...) ”. Cabe señalar también que, doctrinalmente, es igualmente el dato del *ius excludendi alios* el que básicamente se asume para caracterizar el uso privativo. *Vid.* LOPEZ MENUDO (1993), p. 96.

<sup>12</sup> Así lo reconoce de forma muy clara la STC 227/1988 [FJ 23.c)].

<sup>13</sup> *Vid.* DEL SAZ *op.cit.*, p. 206 y ss. esta autora considera que “hubiera sido deseable que la Ley hubiera respetado como una facultad más entre las integrantes del derecho de propiedad, el derecho a realizar un aprovechamiento reducido, suficiente para satisfacer las necesidades domésticas, para poder mantener una pequeña explotación agraria o ganadera o para poder disponer libremente de las aguas extraídas. De esta forma se habría mantenido un contenido mínimo esencial del derecho de propiedad que, según la jurisprudencia del TC, viene determinado por dos elementos: que el derecho sea reconocible o, lo que

sobre la LAg. de 1985 el derecho de aprovechamiento directo es “un derecho de aprovechamiento privativo de aguas de dominio público que no requiere concesión administrativa”, a diferencia de las aguas pluviales o estancadas que se consideran por dicho Tribunal como aguas de propiedad del dueño del predio por el que discurren<sup>14</sup>.

En todo caso, como dispone el RDPH, a efectos de control, se requiere previa comunicación a la Administración hidráulica para disponer del uso del agua en el predio, propiedad del solicitante. Como bien dice la autora DEL SAZ el citado Reglamento no ha establecido una simple carga sino una verdadera autorización reglada, lo que supone la existencia de una prohibición general de ejercicio de derecho, que desaparece con el acto administrativo de autorización. Así pues, el ejercicio del derecho no resulta jurídicamente posible mientras que la Administración no preste la conformidad a la utilización del agua, no pudiéndose aplicar en finca distinta de aquéllas en las que nacen, discurren o estén estancadas<sup>15</sup>.

Además de esta comunicación, que deberá ser aceptada por el Organismo de cuenca, en acuíferos sobreexplotados –ahora masas de agua subterránea declaradas en riesgo- no podrá realizarse ningún tipo de obra sin la autorización previa de aquel. Evidentemente, sin perjuicio de las limitaciones y restricciones que puedan plantearse para la recuperación de aquellos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que si bien se ha incorporado la definición de predio en el RDPH (Art. 15 bis. p) añadido por el Art. Único del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre), considerado como una porción de terreno delimitada cuya propiedad pertenece a una sola persona o a varias en pro indiviso, sin embargo no se delimita su superficie, de ahí que el aprovechamiento legal sea común para todas las fincas sea cual sea su extensión. Ello conlleva partir de la falsa consideración de que las necesidades de agua son las mismas en una leira gallega que en un cortijo andaluz. El límite máximo de 7.000 m<sup>3</sup> anuales corresponde a cada predio y no podrá sobrepasarse aunque existan varios pozos o salidas de agua. Igualmente no se prevé en el RDPH qué es lo que ocurre en el caso de división de la finca. En este sentido, a la vista de la propia definición de predio, en la CHG para las aguas subterráneas se ha interpretado que, en caso de división de la finca, tan solo tendrá derecho al uso del agua el predio donde se ubique el pozo, salvo que la segregación de la parcela sea realizada por el mismo propietario<sup>16</sup>.

---

es lo mismo, que no quede desnaturalizado y en segundo lugar que las facultades que éste comprenda permitan la defensa real del interés en él subyacente (STC 11/1981 de 8 de abril y STC 111/83 entre otras)”.

<sup>14</sup> En concreto en el FJ (23) de la citada sentencia del TC se interpreta que en el Art. 52 de la derogada LAg. de 1985 (actual Art. 54 del TRLA) existen dos categorías de agua de distinta naturaleza: la primera “aguas que no son de dominio público” y, en consecuencia, la facultad que el legislador otorga sobre aquéllas al titular del predio se integra dentro del “régimen de la propiedad privada fundiaria”. Por el contrario la segunda categoría se refiere a las aguas que sí se integran en el dominio público, por lo que sobre ellas se asienta un verdadero derecho de aprovechamiento privativo de aguas públicas. Sin embargo, por su escasa entidad estos aprovechamientos están dispensados del precio título concesional. La solución a que llega el Alto Tribunal no ha sido del todo bien recibida por la doctrina. Se le ha acusado no justificar suficientemente sus pronunciamientos sobre el artículo invocado para contribuir en la interpretación de la Ley y evitar conflictos basados en esta distinción. *Vid.* NAVARRO CABALLERO, (2007), p. 248.

<sup>15</sup> DEL SAZ *op.cit.*, pp. 209 y 214

<sup>16</sup> Información facilitada por el Área de Gestión de DPH de este organismo de cuenca, mediante correo electrónico.

## B. LA ELIMINACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE AGUAS PÚBLICAS POR PRESCRIPCIÓN: FIGURA UTILIZADA EN LA ANTERIOR NORMATIVA PARA CONSOLIDAR POSIBLES SITUACIONES POSESORIAS

Primeramente, hay que señalar que el Art. 52.2 del TRLA excluye de forma expresa la prescripción como forma de adquisición del uso privativo de las aguas, y por ende, ha derogado en este punto el Art. 409 C.c.<sup>17</sup>.

Esta fórmula de la prescripción, como nos recuerda el profesor MARTIN RETORTILLO, fue asumida por la Ley de Aguas de 1866 con el fin de respetar situaciones posesorias entonces existentes. A estos efectos, dicho precepto estableció la posibilidad de sancionar la prescripción como título legítimo para el aprovechamiento especial de las aguas públicas<sup>18</sup>. En todo caso la figura de la prescripción permitió la consolidación de posibles situaciones posesorias ya iniciadas, así como para reconocer aprovechamientos ya existentes consolidados durante al menos veinte años. El texto advertía la tolerancia de la Administración y sin embargo sus agentes debían impedir los aprovechamientos ilegales. En suma se trataba de la presunción de una antigua concesión justificada en base al tiempo inmemorial de uso<sup>19</sup>.

Llama la atención que, en ese momento, ya se constataba la pasividad de la Administración que durante veinte años había tolerado, sin impedirlo, la utilización de los recursos. Es cierto que debiera existir un nivel mínimo de vigilancia, con el fin de obtener un grado de eficacia siempre exigible en los poderes públicos, sin embargo no

---

<sup>17</sup> Derogado por la disposición derogatoria primera de la LAg. de 1985, *Vid.* ALCAIZ MARTÍNEZ (1994), p. 110

<sup>18</sup> *Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), p. 253 y ss.

La Exposición de Motivos de la Ley de 1866 decía textualmente “(...) La índole de estos aprovechamientos exige que se obtengan por autorización del poder público. Este es el principio general sentado por la Comisión, con muy pocas excepciones. Más esta autorización, ¿deberá ser siempre expresa o podrá admitirse la tácita o presunta?. Cuestión es ésta más difícil de resolver de lo que a primera vista parece, porque aun exigida la expresa, tal podría llegar a ser, andando el tiempo, su antigüedad, que no fuera posible o, por lo menos fácil, presentar su título fehaciente. En Cataluña y Valencia, desde el tiempo de la Conquista, en que se reservaron los Reyes las facultades de conceder el aprovechamiento del agua, no se ha construido ningún artefacto que la utilice como fuerza motriz sin la competente autorización; y sin embargo, pocos, ninguno quizá, de los más antiguos podrán presentar el título que la acredite, después de los innumerables tránsitos que ha experimentado la propiedad. Hay, pues, siempre que admitir una prescripción, sin título originario de concesión, fundada en la mera posesión, y la cuestión queda reducida a si se ha de exigir para ésta el transcurso de un tiempo más o menos largo. La Comisión ha creído suficiente el de la prescripción de cosas inmuebles de ausentes. Si las concesiones se fundan en las necesidades de evitar perjuicios al público o a tercero, la demostración más conveniente de que no los causa un aprovechamiento es que la Administración y los particulares lo hayan tolerado por tanto años. Esta tolerancia, imputable a la Administración, cuyos agentes deben impedir el establecimiento de aprovechamientos ilegales, equivale a una concesión tácita y la Comisión cree que debe dársele fuerza de tal, so pena de mantener la legitimidad de los aprovechamientos, tanto más incierta cuanto mayor fuere el número de años que exigirá por su prescripción (...). Posteriormente en la Ley de 13 de junio de 1879 se regularon los aprovechamientos especiales (Arts. 147 a 225).

<sup>19</sup> MARTIN RETORTILLO (1966) p.184 y ss. insiste en el planteamiento del carácter transitorio de la fórmula de la prescripción en la Ley de 1866, del que discrepa MOREU BALLONGA (1996), p. 131 y ss.

parece que en aquel momento se cumpliera. Igualmente esta posición se mantiene en el tiempo, al menos en la zona de estudio<sup>20</sup>.

En todo caso el derecho transitorio de la LAg. de 1985 ofreció la posibilidad de legalizar en un plazo de tres años, contados a partir de su entrada en vigor, los aprovechamientos que hubiesen venido disfrutándose durante veinte años. Evidentemente dicha legalización debía realizarse mediante acta de notoriedad que acreditase no solo el aprovechamiento, sino también, como es lógico, el modo y forma en que se hubiera venido disfrutando.

### C. LA TEMPORALIDAD DE LOS APROVECHAMIENTOS DE AGUAS PÚBLICAS: CONSIDERACIÓN EN LOS ABASTECIMIENTOS A POBLACIONES Y REGADÍOS

La concesión administrativa, es la fórmula normal para alcanzar el uso privativo de los recursos. En lo que respecta a su temporalidad, la propia prescripción adquisitiva - comentada en el apartado anterior- alcanzada al amparo del Art. 149 de la LAg. de 1879 y del Art. 409 del C.c. nunca otorgó a su titular un derecho de propiedad sobre los recursos. Era el derecho al aprovechamiento lo que se otorgaba<sup>21</sup>. Realmente de lo que se trataba era de abordar la posible perpetuidad de las concesiones, quedando cancelada.

De hecho fue el Art. 126 del Texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 el que estableció el carácter temporal de todas las concesiones, sin excepción alguna<sup>22</sup>. La solución despertó una cierta polémica por lo infundado que se entendía para las concesiones de abastecimientos de poblaciones y para riego, a la

---

<sup>20</sup> En la cuenca Alta del Guadiana existe aún un elevado número de pozos sin autorización o concesión que avale su utilización. Sin embargo su uso, al menos hasta el momento de la redacción de este trabajo, viene siendo consentido tácitamente por la CHG.

<sup>21</sup> De nuevo hay que citar la Exposición de Motivos de la Ley de 1866 que expresaba sobre este particular "(...) juzga la Comisión indispensable determinar los caracteres generales que separan y diferencian el aprovechamiento del dominio. Este es un derecho absoluto e ilimitado sobre la cosa, que nos autoriza para hacer libremente de ella el uso que nos plazca, siempre que no lastimemos el derecho de otro. El aprovechamiento por el contrario, es un derecho limitado, sujeto a las condiciones impuestas por quien lo concede, y que no autoriza para abusar, sino sólo para usar en la forma y para el objeto concedido. El aprovechamiento es el uso a que por la misma naturaleza se hallan destinadas las cosas comunes, revestido de aquellas formas que el Poder público juzga indispensable para evitar conflictos y ara que a todos alcance ese uso cuando es posible, y cuando no, a aquellos que puedan obtener de él o proporcionar al público mayores ventajas. La Comisión no reputa jamás a los concesionarios de aguas públicas como verdaderos dueños de éstas; ni aun después de separadas de sus cauces naturales, sino como meros usuarios, limitados al objeto para que se les concedieron, y sujetos siempre a la vigilancia de la Administración, encargada de precaver todo abuso y desperdicio (...)" En el mismo sentido en la Ley de 13 de junio de 1879. Además, la jurisprudencia de ese momento ya determinaba que el agua pública no perdía su condición por el otorgamiento de su aprovechamiento. El titular nunca alcanzaría su propiedad. Así pues el derecho que otorga la concesión es "un auténtico derecho real, eficaz frente a cualquiera, registrable, hipotecable y transmisible". Sobre este tema cabe señalar que el derecho que otorga la concesión constituye un derecho público subjetivo a ejercer sobre el bien de dominio público que es obligado respetar, derecho real, derecho de goce de contenido patrimonial, *ius in re aliena*, inscribible en el Registro de la Propiedad (SSTS de 23 de marzo de 1972 (RJ 1972\1562) y 10 de noviembre de 1976 (RJ 1976\4941). *Vid.* GONZALEZ PEREZ (1984), p. 13 y ss., PAREJO GAMIR (1985), p. 9 y ss. y LOPEZ MENUDO (1993), p. 96 y ss.

<sup>22</sup> La regla general de la temporalidad de las concesiones se estableció por primera vez en el Art. 101 de la Ley de Obras Públicas de 1877. *Vid.* FERNÁNDEZ ACEVEDO (2007), p. 282 y ss.

vista de lo que determinaban los Arts. 170, 188 y 220 de la Ley de 13 de junio de 1879<sup>23</sup>.

Si bien sobre este tema ya se ha escrito mucho, siendo extremos conocidos y resueltos, debe recordarse para el caso de estudio. Así, es sabido que con la LAg. de 1985 los aprovechamientos de aguas públicas a perpetuidad se convirtieron en temporales, siendo la casi totalidad de los otorgados a los Ayuntamientos para abastecimiento de poblaciones y todos los que eran titularidad de Comunidades de Regantes o usuarios de riegos individualizados que hubieran sido otorgados con anterioridad a 1964. En este sentido fue a partir de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 (Art. 126) cuando se estableció el carácter temporal de todas las concesiones demaniales<sup>24</sup>.

Pues bien, el régimen de la Disposición transitoria primera de la LAg. de 1985 disponía (ídem del TRLA) que los titulares de aprovechamientos de aguas públicas en virtud de concesión administrativa o prescripción acreditada seguirían disfrutando de sus derechos de acuerdo con el contenido de sus títulos administrativos, pero ahora durante un plazo máximo de setenta y cinco años, a partir de la entrada en vigor de la norma.

Esta situación podría haberse considerado una ablación del propio Art. 33.3 de la CE. El tema lo planteó expresamente la STC 227/1988 al referirse en su FJ11 a la Disposición transitoria primera, concluyendo que no existía tal ablación, dado que los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el Art. 132.1 de la CE consagra<sup>25</sup>.

Es cierto que en los supuestos de reducción del plazo de las concesiones no se determinó un sistema compensatorio. De ahí que para evitar las exigencias de

---

<sup>23</sup> Estos preceptos establecían: Art. 170. Las concesiones de que habla el artículo anterior serán temporales, y su duración no podrá exceder de 99 años; transcurridos los cuales quedarán todas las obras, así como la tubería, en favor del común de vecinos, pero con la obligación por parte del Ayuntamiento de respetar los contratos entre la empresa y los particulares para el suministro del agua a domicilio. Art. 188. Las concesiones de aguas hechas individual o colectivamente los propietarios de las tierras para el riego de estas serán a perpetuidad. Las que se hicieren a Sociedades o empresas para regar tierras ajenas mediante el cobro de un canon serán por un plazo que no exceda de 99 años, transcurrido el cual las tierras quedarán libres del pago del canon y pasará á la comunidad de regantes el dominio colectivo de las presas, acequias y demás obras exclusivamente precisas para los riegos. Art. 220. Las concesiones de aprovechamientos de aguas públicas para establecimientos industriales se otorgarán a perpetuidad y a condición de que si en cualquier tiempo las aguas adquiriesen propiedades nocivas a la salubridad ó vegetación por causa de la industria para que fueron concedidas, se declarara la caducidad de la concesión, sin derecho a indemnización alguna.

<sup>24</sup> Vid. GONZALEZ-BERENGUER (1985), p. 22 y ss.

<sup>25</sup> El citado FJ 11 dice “(...) debe entenderse que los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles en el plano de la efectividad no puramente formal de las normas jurídicas, con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público que el artículo 132.1 de la Constitución consagra, pues el significado y alcance de estos principios no puede quedar reducido a la finalidad de preservar en manos de los poderes públicos la nuda titularidad sobre los bienes demaniales, sino que se extienden en sentido sustantivo a asegurar una ordenación racional y socialmente aceptable de su uso y disfrute, cuya incongruencia con la cesión ilimitada en el tiempo del dominio útil o aprovechamiento privativo resulta patente. Por ello la limitación temporal de tales aprovechamientos privativos no es una privación de derechos sino nueva regulación de los mismos que no incide en su contenido esencial (...)”.

indemnizaciones la LAg. de 1985 arbitró dos soluciones que se mantienen en el TRLA<sup>26</sup>. En primer lugar la posibilidad de prórroga de toda concesión cuando no puedan ser amortizadas las obras totalmente necesarias para la normal utilización del agua “con un límite máximo de diez años y por una sola vez” (Art. 59.6 TRLA). Y en segundo lugar, hay que considerar que el Art. 53.3 del TRLA prevé una renovación *ex lege* de las concesiones de riego o de abastecimiento a poblaciones que son, básicamente, las que eran a perpetuidad, sobre las que más adelante incidiré con más detalle.

## **II. EL APROVECHAMIENTO DE AGUAS MEDIANTE CONCESIÓN EN ACUÍFEROS DECLARADOS SOBREEXPLOTADOS, EN EL MOMENTO PRESENTE MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO: SU APLICACIÓN EN LA ZONA DEL ALTO GUADIANA**

### **1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA CONCESIÓN DE AGUAS EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA**

Como ya se ha comentado la piedra angular del conjunto de títulos que habilitan la utilización de los recursos hídricos la constituye la concesión administrativa. La jurisprudencia y doctrina se han ocupado con detenimiento de su estudio, partiendo siempre de la consideración de la concesión de aguas como una de las manifestaciones más características de las concesiones demaniales<sup>27</sup>.

La concesión de aguas puede definirse como el título jurídico-administrativo en virtud del cual la Administración Pública otorga a una persona física o jurídica, por motivos de interés público, de forma temporal y para una finalidad concreta, un derecho real administrativo que le permite y obliga a usar y aprovechar de forma excluyente y continuada una parte del dominio público hidráulico, en beneficio de la colectividad y suyo propio<sup>28</sup>.

Por su parte el Art. 59.4 del TRLA dispone que toda concesión se aprobará, según las previsiones de los planes hidrológicos y que su otorgamiento será discrecional, sin perjuicio de que toda resolución deba ser motivada y adaptada en función del interés público<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO *op.cit.*, p. 265. Para este autor las dos soluciones expuestas son ciertamente razonables, en particular respecto a los aprovechamientos de riego o de abastecimiento a poblaciones es una fórmula prácticamente de prórroga indefinida, pero que a su término permite establecer las condiciones oportunas a la vista de la explotación racional de los recursos.

<sup>27</sup> Vid. la clásica monografía de VILLAR PALASÍ (1952), p. 696 y ss.

<sup>28</sup> Vid. MENENDEZ REXACH (2005), p. 2121 y 2122. Manifiesta el profesor MENENDEZ que la afirmación de que la concesión demanial obliga a su titular debe ser bien entendida, en la medida en que del incumplimiento de dicha obligación no puede derivarse más que la declaración de caducidad del título (Art. 66 del TRLA), pues la Administración no puede compeler al concesionario a la realización efectiva del objeto de la concesión.

En cuanto a la naturaleza jurídica del título *vid.* VILLAR PALASÍ *op.cit.*, p. 703 ss., para este autor el tema debatido sobre la naturaleza contractual o unilateral de las concesiones se concreta en un acto unilateral de la Administración que necesita para su eficacia de la aceptación del concesionario, esto es, un acto que se configura sobre la base de una sumisión, pero que no pierde por ésta su carácter unilateral.

<sup>29</sup> En todo caso, como nos recuerda el autor LOPEZ MENUDO (2007), p. 399 y ss. “ la planificación comprime los márgenes de apreciación de las decisiones a tomar y, por tanto, se desvanece en gran medida la idea de la concesión como acto discrecional”.

En cuanto a la influencia de los planes hidrológicos en el régimen jurídico concesional es básica. En este sentido, conforme el Art. 1.4 del TRLA, toda actuación sobre el dominio público hidráulico está sometida a la planificación hidrológica. Condición que se confirma a la vista de los objetivos definidos en el Art. 40.1 del mismo texto legal<sup>30</sup>.

En particular será decisivo para la suerte de cada petición de aprovechamiento de aguas los condicionantes que se establezcan en el correspondiente plan: la integración en una determinada zona hidrogeológica, subzona o área; la integración en un determinado sistema de explotación de recursos de los que componen la cuenca; la prelación de usos establecida por el Plan para cada cuenca, que puede ser distinto a la que establece el TRLA (Art. 60), las prioridades de usos concretos, por tramos igualmente concretos de cauces. Criterios de prioridad dentro de un mismo uso en función de la mayor utilidad pública o, mayor ahorro de agua, mejoras técnicas aportadas, mayor o menor compatibilidad con los derechos preexistentes.

Igualmente, según disponga el Plan hidrológico se exigirá una concreta calidad del agua, en función del uso (para consumo humano, uso piscícola, uso industrial, riego, reutilización de aguas residuales, entre otros). Además, se podrá definir el conjunto de restricciones en función de la ubicación del aprovechamiento, incluso la prohibición de nuevas concesiones o condicionarlas a que se integren en Comunidades de usuarios, o que las aguas solo sean utilizadas para ciertos usos.

Por tanto, se constata la influencia de la planificación en el régimen jurídico de la concesión, de tal forma que su otorgamiento, modificación, revisión, novación y/o extinción dependerá de las determinaciones reguladas en los correspondientes planes hidrológicos.

## 2. LA POSIBILIDAD DE OTORGAR CONCESIONES DE AGUAS EN ZONAS SOBREEXPLOTADAS

La LAg. de 1985 (en su Art. 54) introdujo la posible declaración administrativa de sobreexplotación de los acuíferos. Esta condición estableció un conjunto de limitaciones en cuanto a la calidad y cantidad del recurso hídrico, en función de la situación de aquellos. Más adelante la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, incorporó, como ya se ha dicho en el anterior capítulo, nuevos instrumentos jurídicos para conseguir la recuperación hídrica de los acuíferos (ahora masas de agua subterránea). Igualmente, esta Ley introdujo un nuevo precepto (su disposición adicional segunda) referente al posible otorgamiento de concesiones en acuíferos sobreexplotados, recogida posteriormente en el apartado primero de la adicional séptima del TRLA. En dicha disposición se decía que en los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, podrían otorgarse concesiones de aguas subterráneas para la extracción del recurso sólo en circunstancias de sequía, previamente constatadas por la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca y de acuerdo con el Plan de ordenación para la recuperación del acuífero. En definitiva, se prohibía legalmente el otorgamiento de concesiones de agua ordinarias en acuíferos declarados sobreexplotados administrativamente. En todo caso,

---

<sup>30</sup> *Vid.* EMBID IRUJO (2015), p. 45 y ss.

llama la atención que este tipo de concesiones para periodos de sequía no haya sido aplicado durante su vigencia, al menos en la cuenca Alta del Guadiana.<sup>31</sup>

En este aspecto, la declaración de sobreexplotación de acuíferos regulados en el Art. 56 del TRLA, en su redacción dada por la citada Ley 46/1999, ha sido modificada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, como más adelante se analizará. Asimismo, el apartado primero de la disposición adicional séptima del TRLA ha sido derogado por el Art. 1.11 de la misma Ley.

Por consiguiente, en la actualidad, no existe una norma con rango de ley que prohíba el otorgamiento de nuevas concesiones de larga duración en masas de agua subterránea declaradas en riesgo. De hecho, el Art. 56 del TRLA establece únicamente dicha prohibición, siempre que se disponga de forma expresa en el correspondiente Programa de actuación, previa constitución de una Comunidad de usuarios si no la hubiere, para la recuperación de la masa de agua subterránea<sup>32</sup>. Es más, del propio Art. 56.2c) del TRLA se deduce que podrán otorgarse concesiones si las ya existentes –en el perímetro que se defina en el Programa de actuación- se encuentran integradas en la correspondiente Comunidad de usuarios. Es decir, el legislador ha optado, para estos supuestos, por la posible ampliación de los usuarios de una toma o concesión ya existente, si el titular de la concesión es la propia Comunidad<sup>33</sup>. En todo caso, las medidas que enumera dicha norma no son limitativas, pudiéndose adoptar cuantas restricciones o prohibiciones sean necesarias para conseguir la recuperación de las masas de agua subterránea. Entre ellas, podrá regularse la prohibición de otorgar nuevas concesiones, eso sí, en el ámbito de la planificación hidrológica de aplicación.

Empero, no solo debe tenerse en cuenta dicho texto legal, siendo en normas reglamentarias donde verdaderamente se restringen las concesiones *ex novo en acuíferos sobreexplotados o masas de agua subterránea en riesgo*. En concreto el RDPH, en su Art.171 5 a) establece la paralización de la tramitación de cualquier expediente de otorgamiento de concesiones como consecuencia de la declaración administrativa de sobreexplotación, salvo cuando estén vinculadas al abastecimiento a poblaciones. Con todo entiendo que dicha paralización debe referirse a los expedientes de concesiones de aguas subterráneas del perímetro que se delimite en la zona afectada por la declaración, en los términos del citado Art. 56 2 c) del TRLA. Es decir, en el conjunto de medidas que incorpore el Programa de actuación de la masa de agua subterránea declarada en riesgo podrá fijarse un perímetro donde se prohíba el

---

<sup>31</sup> Vid. El ya mencionado Anejo a la Memoria técnica 5.Dictamen PEAG [http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_A\\_V\\_DICTAMEN.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_A_V_DICTAMEN.pdf). p 8 y 9. Última consulta el 14 de mayo de 2018. Como nos recuerda el profesor EMBID en dicho Dictamen “tal vez se deba al cierto contrasentido que existe entre una “concesión” -derecho real administrativo que se otorga para una situación de permanencia en el tiempo prolongada- y la situación de “sequía” que es esencialmente limitada y temporal”. Añade que estas situaciones de sequía guardan una gran proximidad con las concesiones a precario. A estos efectos *vid* FERNANDEZ ACEVEDO (2007), p. 315 y ss., para este autor las concesiones a precario son auténticas autorizaciones, pudiendo ser revocadas unilateralmente sin derecho a indemnización, en virtud del Art. 92.7 de la LPAP. Igualmente se hace constar en el propio Art. 55.3 del TRLA.

<sup>32</sup> A este respecto la nueva redacción del Art. 56 se mantiene en los mismos términos que en la derogada Ley 46/1999.

<sup>33</sup> Debe tenerse en cuenta que el Art. 87.3 del TRLA establece la posible sustitución de las captaciones subterráneas individuales preexistentes por captaciones comunitarias en aquellas masas de agua subterráneas que se declaren en riesgo. Dicho precepto no ha sido modificado por la citada Ley 11/2012.

otorgamiento de nuevas concesiones, coincidente o no con la delimitación íntegra de la propia declaración de la citada masa de agua<sup>34</sup>.

A ello hay que añadir, como ya se ha analizado, que toda actuación en el dominio público hidráulico debe someterse a la planificación hidrológica. Pues bien, de acuerdo con el marco normativo vigente en los planes hidrológicos deberán establecerse los criterios básicos para la protección de los acuíferos, frente a las distintas causas de deterioro, incluyendo la intrusión salina. La relación de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado, las medidas para evitar dicho riesgo, con la incorporación expresa de la obligatoriedad de aprobar el correspondiente Programa de actuación. Igualmente deberá definirse las normas para el otorgamiento o prohibición de las concesiones, el caudal máximo instantáneo por captación, distancias entre aprovechamientos, profundidades de perforación y de instalación de bombas, sellado de pozos abandonados o en desuso, así como las condiciones que deben reunir las concesiones para que sean consideradas de escasa importancia<sup>35</sup>.

Por consiguiente será en normas de carácter reglamentario, en particular en los planes hidrológicos, donde se disponga la necesidad de la declaración en riesgo de las masas de agua subterránea y las directrices básicas de los correspondientes Programas de actuación<sup>36</sup>. Toda vez que, en base al estado de las masas de agua se regularán las limitaciones y/o prohibiciones para el otorgamiento de nuevas concesiones, sin perjuicio de su desarrollo en los citados planes de actuación. Todo ello con el fin de conseguir los objetivos medioambientales definidos en aquellos<sup>37</sup>.

### 3. LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

En este apartado se analizará la evolución de la normativa en materia de concesiones de agua y sus limitaciones desde la declaración de sobreexplotación de los acuíferos de esta zona hasta la aprobación de los planes de actuación de sus masas de agua subterránea declaradas en riesgo, en el ámbito de los planes hidrológicos que en cada momento han sido de aplicación; con el fin de conocer las limitaciones y el significado de las nuevas concesiones de agua que se vienen otorgando en este territorio. En este sentido se irá desgranando la normativa de cada uno de los sistemas acuíferos (U.U.H.H) y, en su caso, de las masas de agua subterránea, circunstancia que conlleva su enumeración:

---

<sup>34</sup> Obviamente salvo que en la propia declaración en riesgo, de forma expresa, se prohíba en todo su ámbito el otorgamiento de nuevas concesiones.

<sup>35</sup> Art. 54 del RPH. Anteriormente de aplicación el RAPA derogado por la disposición derogatoria única a) del RPH.

<sup>36</sup> En relación a la naturaleza normativa y su equiparación de los Planes de cuenca a normas reglamentarias *vid.* EMBID IRUJO (2007 d) p. 783 y ss. A estos efectos el propio Art. 41.2 del TRLA establece que la aprobación y revisión de los planes hidrológicos se regularán por vía reglamentaria. En el mismo sentido *vid.* EMBID IRUJO (1991) y FANLO LORAS (2006).

<sup>37</sup> En todo caso los Planes hidrológicos, hoy de la demarcación hidrográfica (Art. 16 bis del TRLA), conforme el ámbito territorial que se define en el Art. 40 y demás concordantes del citado texto legal, deberán respetar la normativa o planificación superior. Así pues, los actos de aplicación de esos Planes podrán ser recurridos alegando el vicio jurídico de la norma que trae causa, en los términos del Art. 26 de la LJCA.

- Sistema acuífero 20 de la Mancha de Toledo: masas de agua subterránea Código MaSb 30610 Lillo Quintanar (U.H.04.02) y Código MaSb 30615 Consuegra Villacañas (U.H. 04.03).
- Sistema acuífero 23 (U.H. 04.04) de la Mancha Occidental: masas de agua subterránea Código MaSb 30608 Rus-Valdelobos y Código MaSb 30611 Mancha Occidental II y Código MaSb 30606 Mancha Occidental I.
- Sistema acuífero 24 del Campo de Montiel (U.H.04.06): masas de agua subterránea Código MaSb 30609.
- Sistema acuífero 19 Sierra de Altomira (U.H.04.01): masa de agua subterránea Código MaSb 30607 Sierra de Altomira)
- Sistema acuífero 22 Ciudad Real (U.H.04.05): masa de agua subterránea Código MaSb 30614 Campo de Calatrava.

#### A. NORMATIVA SOBRE CONCESIONES DE AGUAS EN LOS SUCESIVOS PLANES HIDROLÓGICOS DESDE LA DÉCADA DE LOS 90 HASTA LA ÚLTIMA REVISIÓN 2016-2021

Conforme la LAg. de 1985 y sus normas de desarrollo se aprobaron los planes hidrológicos de cuenca intercomunitarios, mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, entre los que se encontraban los Planes Hidrológicos de cuenca del Guadiana I y Guadiana II.<sup>38</sup>

En la elaboración de los planes hidrológicos de esta primera etapa se encontraba vigente el RAPA. En cumplimiento de esta norma, en concreto en su Art. 84, debía incluirse la relación de los acuíferos o U.U.H.H. sobreexplotadas, o en riesgo de estarlo, así como los que estuviesen en proceso de salinización, declarados como tales por el Organismo de cuenca. En base a dicho Reglamento la normativa del Plan (Art. 23 del Plan hidrológico Guadiana I) incorporó las U.U.H.H. declaradas sobreexplotadas definitivamente, en concreto la 04.04 y la 04.06. En cuanto a las concesiones de agua se reguló la posibilidad de limitar o suspender su otorgamiento, en función de la situación de los recursos de los acuíferos<sup>39</sup>.

Posteriormente, como causa de la degradación ambiental de la zona, se aprobó el ya mencionado PEAG –por mandato del PHN- específico para los sistemas acuíferos definidos más arriba, y como se ha dicho en la actualidad jurídicamente vigente. En materia de concesiones en los acuíferos o U.U.H.H declarados sobreexplotados se dispuso su prohibición, fuera de los supuestos previstos en las normas del citado Plan

<sup>38</sup> Como ya se ha expuesto estos planes confirman la existencia de una planificación hidrológica basada en normas nacionales, con anterioridad a la transposición de la DMA a nuestro Derecho interno. En cuanto a las determinaciones de contenido normativo de los Planes Guadiana I y II se publicaron en la Orden de 13 de agosto de 1999 (BOE nº 208, de 31 de agosto). La zona hidrográfica Alto Guadiana estaba incluida en el Plan Hidrológico Guadiana I.

<sup>39</sup> Art. 24 del Plan Hidrológico Guadiana I. Este precepto establecía “ (...) El organismo de cuenca podrá limitar o suspender temporalmente, en función de la situación de los recursos de los acuíferos, la autorización o concesión de usos del agua y de los restantes usos del dominio público hidráulico en el acuífero. (...) En el caso de los acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo, y de acuerdo con el artículo 52 de la Ley de Aguas, la perforación de cualquier pozo, incluso con caudales inferiores a 7.000 m<sup>3</sup> /año, deberá tener previa autorización del organismo de cuenca para su apertura y aceptación expresa de las condiciones correspondientes para su explotación, entre las que se incluirán la instalación de contadores y la de sondas piezométricas (...)”.

especial. En particular, solo podrían otorgarse concesiones con recursos hídricos obtenidos a través del Centro de Intercambio de derecho de uso de agua, así como las derivadas de la transformación de derechos privados de agua en públicos (Arts. 3 a 7 de su normativa).

Ulteriormente, en el nuevo marco normativo del TRLA (tras su adaptación a la DMA) se aprobó el Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana, mediante Real Decreto 354/2013 de 17 de mayo, quedando derogados los Planes hidrológicos del Guadiana I y Guadiana II, según su disposición derogatoria única. Respecto al PEAG debía integrarse en dicho plan hidrológico, sin embargo como ya se ha expuesto se ha incorporado su propuesta de revisión.

En la normativa de este PHC (2009-2015), en su Art. 31 se determinó que en las zonas con declaración de sobreexplotación de sus recursos hidráulicos subterráneos –acuíferos de la Mancha Occidental (23) y Campo de Montiel (U.U.H.H. 04 y 06)-debían mantenerse las determinaciones de sus declaraciones y planes de ordenación de extracciones hasta su declaración como masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y/o químico.

En cuanto a las concesiones se estableció que no se otorgarían aprovechamientos de aguas subterráneas en aquellas masas coincidentes parcial o totalmente con zonas acuíferas declaradas sobreexplotadas (Mancha Occidental I, Mancha Occidental II, Rus-Valdelobos, Campo de Montiel y Campo de Calatrava), ni en las masas de agua subterránea que se declarasen en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo de acuerdo con el Art. 56 del TRLA. Igualmente no se aprobarían concesiones de aprovechamiento de aguas superficiales en los cauces del subsistema Alto Guadiana que discurran sobre las masas de agua subterránea que presenten las circunstancias de declaración de sobreexplotación o de riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo<sup>40</sup>. Además, no podrían autorizarse nuevos aprovechamientos de agua por disposición legal, conforme el Art. 54.2 del TRLA (Art. 38.2 b) de la normativa del PHC (2009-2015)).

A la vista del precepto la prohibición para otorgar nuevas concesiones se anticipa a la propia declaración en riesgo de las masas de agua subterránea. Ello se entiende con el fin de favorecer el cumplimiento de los objetivos medioambientales y alcanzar el buen estado de las masas de agua subterránea sometidas a una importante presión extractiva. En todo caso, todas las masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo o químico debían declararse en riesgo, por mandato del propio plan<sup>41</sup>.

No obstante quedaron definidas las siguientes excepciones, según el Art. 22.4 de este plan:

- a) Las transformaciones de derechos privados en concesionales, establecidas de acuerdo con las disposiciones transitorias tercera bis y décima del TRLA, así como en los términos de la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley

---

<sup>40</sup> En este aspecto hay que recordar que los acuíferos 23 y 24 (U.U.H.H. 04 y 06) en los que se integran las masas de agua subterránea ya se encontraban declarados sobreexplotados.

<sup>41</sup> Art. 11 (Tabla nº 1) de la normativa del PHC (2009-2015).

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO\\_Cdefinitivos/Plan\\_DHGn/Contenido%20Normativo\\_1.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO_Cdefinitivos/Plan_DHGn/Contenido%20Normativo_1.pdf). Última consulta el 18 de mayo de 2018.

9/2006, de 15 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en las poblaciones y en las explotaciones agrarias de regadío en determinadas cuencas hidrográficas, sobre medidas urgentes de aplicación al Alto Guadiana.

- b) Las nuevas concesiones asociadas al desarrollo de la disposición adicional decimocuarta del TRLA.
- c) Las concesiones destinadas al uso de abastecimiento de población, industrial o ganadero, hasta las asignaciones y reservas del Plan, que en el caso de las concesiones de uso ganadero o industrial estaban limitadas a un volumen máximo anual de 15.000 m<sup>3</sup>.

De acuerdo con estas determinaciones se comprueba que, únicamente, será necesario contar con nuevo recurso hídrico para el último apartado. En cuanto a los dos primeros, dado que tan solo se transforma el título jurídico que habilita la utilización del agua, no será necesario disponer de mayores volúmenes de agua en la masa de agua subterránea donde se encuentren los correspondientes aprovechamientos<sup>42</sup>.

Por tanto, de nuevo se denota la importancia de la planificación hidrológica en el ámbito de las concesiones. En este sentido, si bien el Art. 171.5 a) del RDPH establece que en masas de agua subterráneas declaradas en riesgo podrán ser autorizadas concesiones para los abastecimientos a poblaciones, en la cuenca Alta del Guadiana se añade para los usos industriales<sup>43</sup> y ganaderos.

Igualmente, en este plan se definieron las normas básicas de gestión de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo (Art. 38.2 y 3). En particular el Programa de actuación debía incluir, además de lo dispuesto en el Art. 56.2 del TRLA, la reducción de las extracciones en cada uno de los aprovechamientos de aguas subterráneas afectados y la asignación del nuevo volumen anual autorizado que estaría vigente durante tal situación de riesgo. Además se tendría en cuenta en la definición de dicha reducción los usos y volumen anual de extracción autorizado en cada aprovechamiento, de forma que el esfuerzo asociado a la implantación del Programa resulte proporcionado y equilibrado entre los aprovechamientos afectados<sup>44</sup>.

Por último, se incorporó lo dispuesto en el Art. 56.4 del TRLA en su redacción dada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre. A este respecto siempre que no se ponga en riesgo la permanencia de los objetivos ambientales previstos en el Art. 92 y siguientes del mismo texto, la Junta de Gobierno de la CHG podría, en función de la disposición de información hidrogeológica adicional, de la evolución de los niveles

---

<sup>42</sup> El Art. 15 bis. b) del RDPH añadido por el Art. único.1 del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre define el aprovechamiento de aguas como un derecho a utilizar un volumen determinado de agua que se toma de uno o varios puntos, para uno o varios usos, dentro de una misma concesión o derecho al uso privativo de las aguas.

<sup>43</sup> En el orden de preferencia entre los usos del agua establecido para el subsistema Alto Guadiana, integrado en el sistema de explotación oriental de la cuenca del río Guadiana, prevalece los usos industriales frente a los agropecuarios. En cualquier caso, considerando que la sobreexplotación de la zona es causa de los usos agrarios, no podrán otorgarse nuevas concesiones para regadíos, salvo aquellas transformaciones a concesión que no requieran mayor volumen de agua (Arts. 13 y 16 de la normativa del PHC(2009-2015)).

<sup>44</sup> En todo caso de acuerdo con el volumen de recurso disponible máximo, según el contenido de la Tabla nº 1 del Art. 11.2 de la normativa del PHC (2009-2015).

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO\\_Cdefinitivos/Plan\\_DHGn/Contenido%20Normativo\\_1.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO_Cdefinitivos/Plan_DHGn/Contenido%20Normativo_1.pdf). Última consulta el 18 de mayo de 2018.

piezométricos registrados y del caudal de descarga de los acuíferos, reducir progresivamente las limitaciones del programa y aumentar de forma proporcional y equitativa el volumen a utilizar.

La condición del párrafo anterior conlleva la necesidad de realizar un seguimiento hidrogeológico continuo de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, con el fin de adaptar el Programa de actuación a la situación hídrica y ambiental de aquellas<sup>45</sup>.

Finalmente, durante la vigencia de este plan, las masas de agua subterránea en mal estado se declararon en riesgo, como a continuación se expondrá. Sin embargo quedó pendiente la elaboración de los correspondientes Programas de actuación. A estos efectos, en tanto no se aprueben, serán de aplicación los Planes de Ordenación de las Extracciones y sus regímenes anuales conforme la legislación anterior, en virtud de la disposición transitoria única de la citada Ley 11/2012.

Siguiendo el orden cronológico, en virtud de la disposición adicional undécima apartado 6, este Plan hidrológico ha sido revisado para el periodo 2016-2021<sup>46</sup>. En relación a las masas de agua subterránea se ha definido de nuevo su estado (Art.32 RPH), así como las medidas de protección para aquellas que se encuentren en mal estado cuantitativo y/o químico (Arts. 54 y 57 RPH)<sup>47</sup>.

En particular, al igual que en el anterior plan, se dispone el mandato de la declaración en riesgo de no alcanzar el buen estado de sus masas de agua subterránea, de acuerdo con el Art. 56 del TRLA y Art. 171 del RDPH. Esta declaración se justifica en términos semejantes que en el anterior Plan hidrológico, en concreto con el objetivo de evitar el deterioro del estado cuantitativo, favorecer el cumplimiento de los objetivos

---

<sup>45</sup> Desconozco si se mantiene un control continuo de las masas de agua subterránea en mal estado. En todo caso, si dicho control no se realiza difícilmente podrá comprobarse el cumplimiento de los objetivos generales ambientales del citado Art. 92 del TRLA, y, obviamente, tampoco podrá conocerse el estado real de las masas de agua, sobre este aspecto incidiré más adelante.

<sup>46</sup> Aprobado mediante Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el que se aprueba la revisión de los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar y de la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico Oriental, Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro (BOE nº 16, de 19 de enero 2016). A la entrada en vigor de este Decreto queda derogado, para el caso que nos ocupa, el Real Decreto 354/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana. No obstante se regula una Disposición transitoria segunda, en relación a los informes de compatibilidad con expedientes ya informados y no resueltos que dice “En la tramitación de expedientes que todavía se encuentren pendientes de resolución final, la Oficina de Planificación de la correspondiente Confederación Hidrográfica o la unidad que desempeñe esas funciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco dentro de su ámbito competencial, deberá ratificar aquellos informes de compatibilidad con el plan hidrológico que hubiera realizado con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto”.

<sup>47</sup> Arts. 26 y 27 de la normativa del PHC (2016-2021). En concreto el Art. 26.1 identifica 20 masas de agua subterránea, de las cuales 11 están en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo (BOP nº 16, 19 de enero de 2016, p. 3593). En el mismo sentido se identificaban las masas de agua subterránea en su estado cuantitativo bueno o malo, según la Tabla nº 1 del Art. 11.2 del PHC (2009-2015) (BOE nº 121 de 21 de mayo de 2013 p. 37477). Por otro lado, en el Apéndice 13 de la normativa del PHC(2016-2021) se incluye la relación de masas de agua subterránea declaradas en riesgo durante la vigencia del anterior Plan (BOE nº 16, 19 de enero de 2016, p. 3673). <https://www.chguadiana.es/planificacion/>

medioambientales y alcanzar el buen estado de las masas de agua subterráneas sometidas a una importante presión extractiva<sup>48</sup>.

En cuanto a las directrices básicas de los Planes de actuación y el otorgamiento de concesiones en masas de agua subterráneas declaradas en riesgo se regula en los mismos términos que en el anterior PHC (2009-2015), añadiendo los siguientes aspectos (Art. 27 y 29 de su normativa):

a) En masas de agua declaradas en riesgo<sup>49</sup> los usos industriales conectados a redes municipales podrán obtener concesión individualizada, con una nueva captación en la misma masa de agua. Dicha concesión estará ligada al no incremento del consumo y a la presentación de un Plan de Aprovechamiento del Uso Integral del agua en la industria, que deberá contemplar el empleo de las mejores técnicas disponibles en la utilización del recurso, particularmente las dirigidas al ahorro del agua en el proceso industrial. La concesión de la que se segrega se revisará conforme al nuevo otorgamiento.

A la vista de la redacción del precepto se pretende diferenciar y, al mismo tiempo, preservar el uso para abastecimientos a poblaciones con respecto al industrial en aquellas masas de agua subterránea declaradas en riesgo<sup>50</sup>. En este aspecto, debe tenerse en cuenta la supremacía de los abastecimientos en el orden de preferencia, frente a los usos industriales, no siendo modificable aquella en el marco de la planificación hidrológica (Art. 60.3 1º TRLA).

b) En el mismo sentido que en el PHC anterior (2009-2015) se mantiene el paso a concesión, mediante la transformación de derechos de riego de aguas subterráneas contemplada en la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre, y las transformaciones previstas en las disposiciones transitorias tercera bis y décima, así como la disposición adicional decimocuarta del TRLA. Toda vez que, con el objetivo de contribuir a la reducción del déficit y mantener la compatibilidad con este Plan, se limitarán las dotaciones máximas de riego a otorgar a las acordadas en el correspondiente Programa de actuación de cada una de las masas de agua subterránea

---

<sup>48</sup> A la vista de lo regulado en el PHC (2016-2021) se confirma la importancia de la planificación hidrológica, dado que el Art. 27.1 de sus normas dispone con carácter obligatorio la declaración en riesgo de las masas de agua subterránea en mal estado, en particular en su aspecto cuantitativo, condición que en el TRLA se regula de forma potestativa. En los mismos términos se determinó en el anterior plan, conforme el Art. 11 de su normativa PHC (2009-2015).

<sup>49</sup> En la redacción del Art. 24 de la normativa del PHC (2016-2021) se dice “acuíferos en riesgo” debe entenderse que se refiere a masas de agua subterránea en riesgo o acuíferos sobreexplotados.

<sup>50</sup>El Art. 24 podría aplicarse en el término municipal de Alcázar de San Juan (Ciudad Real), ya que parte de su perímetro se integra en la masa de agua subterránea Mancha Occidental II –declarada en riesgo en su aspecto cuantitativo y cualitativo-, y a su vez se conectan a su abastecimiento industrias lácteas de gran consumo de agua. De esta forma estas industrias quedarían desconectadas de las redes de abastecimiento municipales, obteniendo la concesión de aguas directamente del Organismo de cuenca. Dicha circunstancia conllevaría la revisión de la concesión otorgada para el abastecimiento de la población, consistente en una reducción en el volumen de agua en los mismos términos que el volumen otorgado a las industrias. Por tanto en ningún caso se detraería más recurso hídrico en la masa de agua declarada en riesgo.

La segregación que dispone el citado precepto permite poder llevar a cabo una revisión de la futura concesión para uso industrial en función de las técnicas disponibles en la utilización del recurso, así como la revisión de la propia concesión de agua urbana al segregarse el consumo para uso industrial. En definitiva ajustar a la realidad los volúmenes de agua en cada una de las concesiones.

declaradas en riesgo. Igualmente serán aprobadas las concesiones que se deriven del Centro de Intercambio de derechos de uso de agua.

c) Además, en la revisión del Plan (Art. 27.5 y 6 de su normativa) se incorpora en las transformaciones de derechos del apartado anterior, siempre que se trate de regadíos de cultivos leñosos transformados con anterioridad al 24 de enero de 2008, el posible aumento de la superficie de riego original, con una dotación resultante mínima por ha. y año que no podrá ser inferior a 700 m<sup>3</sup>. El volumen global a conceder será un 10% inferior al que correspondería según la dotación máxima de la masa definida en su Programa de actuación. En el caso de que parte o la totalidad de las aguas privadas de la transformación tengan origen en otros aprovechamientos del mismo titular y de la misma masa, el volumen global a conceder será un 15% inferior, en los mismos términos que en el párrafo anterior. Estos porcentajes de quita se inscribirán a favor del Organismo de cuenca para su posterior gestión por el Centro de Intercambio de derechos de uso de agua. Asimismo, el concesionario vendrá obligado a someterse a su cargo, a un control suplementario de su apartado de medida, a definir en el Programa de actuación de la masa.

En el momento presente no tengo conocimiento de que este apartado se haya puesto en práctica, no obstante de su redacción pueden extraerse las siguientes reflexiones:

Primeramente en el Art. 27.6 de esta normativa se determina que para ampliar la superficie de riego es necesario que se cuente con cultivos leñosos de regadío transformados con anterioridad al 24 de enero de 2008. Pues bien, llama la atención que esta fecha sea coincidente con la publicación del PEAG<sup>51</sup>. A la vista de su redacción me cuestiono si estas superficies que se pretenden ampliar son realmente las explotaciones agrarias o parte de ellas donde ya se regaba con anterioridad a esta fecha sin la preceptiva concesión de aguas. De hecho, a través de la planificación hidrológica, parece que se intenta regularizar algunas superficies de riego pendientes (en este aspecto hay que recordar que se quedó en trámite la segunda convocatoria del Consorcio referente a la regularización de los pozos ilegales de agricultores profesionales y explotaciones prioritarias<sup>52</sup>). Sobre esto incidiré más adelante.

En cuanto al volumen de agua máximo aprovechable nada determina este precepto. En mi opinión debe entenderse que dicho volumen máximo de agua a utilizar no se altera, al margen de la posible ampliación de superficie. Es decir que el volumen máximo a utilizar será el definido en el título que legitime la transformación de derechos considerando únicamente el número de has iniciales y la dotación determinada en el plan de actuación de aplicación. Es decir estos aprovechamientos contarán con el mismo volumen de agua máximo utilizable pero ahora para más has.

Por lo que, dado que se amplía el perímetro de riego, será necesario un control minucioso por parte de la Administración hidráulica. Así pues, como bien dispone la norma el usuario deberá instalar un contador de medida específico para este fin. En todo

---

<sup>51</sup> La entrada en vigor del PEAG fue el 25 de enero de 2008, al día siguiente de su publicación, según su disposición final tercera (BOE nº de 24 de enero de 2008).

<sup>52</sup> En estas Resoluciones del Consorcio se establecía en términos semejantes, en concreto en su apartado tercero se dice “ (...) Los beneficiarios deberán acreditar fehacientemente que la superficie solicitada estaba dedicada al regadío antes de 24 de enero de 2008 (...)” .( DOCM nº 179 de 29 de agosto de 2008).

caso, es cierto que la jurisprudencia ha aceptado el aumento de superficie de riego, resultado congruente con los Arts. 45 y 130.1 de la CE, sin embargo en zonas ambientalmente vulnerables es necesario adoptar medidas y controles exhaustivos que no generen mayor déficit hídrico<sup>53</sup>.

Por otra parte, en relación al volumen mínimo de agua por ha. que determina este precepto, si bien es cierto que en el proceso de regularización de los pozos ilegales de esta zona -tramitados en el marco del PEAG- se autorizaron 700 m<sup>3</sup>/ha, las explotaciones agrarias a las que ahora se refiere este Plan tienen un volumen limitado de 1.500 m<sup>3</sup>/ha y año<sup>54</sup>. Por lo que, ¿será posible obtener el mismo rendimiento agrario con la mitad de agua? La respuesta podría ser afirmativa siempre que se optimice la producción agrícola, contando, al menos, con un sistema de riego eficiente. Por consiguiente, estas condiciones confirman la necesidad de llevar a cabo un control y seguimiento permanente sobre los aprovechamientos de agua, en el marco de la cooperación y coordinación de las autoridades competentes en materia de agua y agricultura.

Respecto a la quita que se define en el apartado c) deberá quedar en poder del organismo de cuenca para su incorporación al Centro de Intercambio de derechos de uso de agua. En todo caso debe entenderse que el volumen de agua será efectivo, es decir recurso hídrico realmente existente en el medio.

Por último, el aumento de superficie de riego conlleva una modificación de las características esenciales de la concesión, por lo que deberá darse el trámite que corresponde, en virtud del Art. 144.2 del RDPH<sup>55</sup>, al margen de que no conlleve un aumento de caudal.

d) Además, en la revisión de este plan se ha incorporado una modificación con respecto al otorgamiento de concesiones de aprovechamiento de aguas superficiales en las cuencas de aportación del Subsistema Alto Guadiana, de tal forma que quedará prohibido su otorgamiento siempre que coincida total o parcial con la masa de agua subterránea que presente las circunstancias de riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo.

Con esta nueva regulación se constata una nueva restricción en el otorgamiento de concesiones de aguas superficiales. De hecho en el anterior Plan tan solo quedaron prohibidas aquellas concesiones que coincidiesen totalmente con la masa de agua subterránea en riesgo<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Vid. STSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1182/2013, de 12 de noviembre y STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) RJ/2001/43, de 29 de noviembre de 2000, Rec. casación 4821/1993.

<sup>54</sup> Conforme el Apartado 4.Volumen máximo a utilizar para usos de regadío del Régimen de explotación para el año 2017 del acuífero de la Mancha Occidental (UH 0404 Mancha Occidental) (DOCM nº 242 de 15 de diciembre de 2016). Las dotaciones máximas para cultivos leñosos para el año 2018 se mantienen en 1.500 m<sup>3</sup>/ha.

<sup>55</sup> Modificado el apartado 2 y 5 por el Art. 1.18 del Real Decreto 1290/2012, de 7 septiembre.

<sup>56</sup> Entiendo que esta nueva limitación se ha incorporado con el fin de recuperar las masas de aguas superficiales y ecosistemas asociados, en cumplimiento del Art. 92 bis del TRLA. En el mismo sentido se define en el Art. 2 del PEAG.

## B) RESOLUCIONES QUE LIMITAN O PROHIBEN LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LOS SISTEMAS ACUÍFEROS DECLARADOS SOBREEXPLOTADOS

En cuanto a la evolución normativa de los distintos sistemas acuíferos sobreexplotados de la zona, en el ámbito de la planificación hidrológica analizada y siguiendo el orden establecido al principio del epígrafe, ha sido:

1) ACUÍFERO MANCHA DE TOLEDO (20) UU.HH. 0402 0403 (MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA LILLO QUINTANAR Y CONSUEGRA VILLACAÑAS). ACUÍFERO SIERRA DE ALTOMIRA (19) U.H. 0401 (MASA DE AGUA SUBTERRÁNEA SIERRA DE ALTOMIRA)

Inicialmente, en los años 80 y 90, estos sistemas no fueron declarados sobreexplotados. No obstante, por Resolución del Sr. Presidente de la CHG, de 30 de mayo de 1991, con fundamento en el Art. 57 de la LAg. de 1985 y Art. 96 del RDPH se estableció que en tanto subsistiesen las condiciones hídricas en la zona oriental de la cuenca del Guadiana (declaración de sobreexplotación del Acuífero Mancha Occidental y Campo de Montiel), no se tramitaría ninguna solicitud de concesión de aguas superficiales y/o subterráneas, en las superficies territoriales correspondientes a las subcuencas de los ríos Guadiana y Jabalón, definidas por las secciones donde se ubican las presas de Puente Navarro y la Vega de Jabalón, respectivamente<sup>57</sup>. Dicha prohibición únicamente admitía las excepciones de abastecimiento a poblaciones y uso de hasta 7.000 m<sup>3</sup>/año, previa autorización.

Posteriormente, la Resolución del Sr. Presidente de la CHG, de 30 de mayo de 1996, en cumplimiento de la cláusula revisoria quinquenal establecida por la Resolución anterior, nuevamente reiteró la limitación de las concesiones en la zona oriental de la cuenca del Guadiana, introduciendo como novedad el otorgamiento de concesiones para usos industriales, siempre que fueran compatibles con la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza, y añadió la imposición de la justificación de la necesidad de utilización de agua si el volumen de agua excedía de los 3.000 m<sup>3</sup>/año.

Siguiendo el orden cronológico, fue adoptada Resolución del Sr. Presidente de la CHG de 30 de diciembre de 1999 que ratificó la limitación en el otorgamiento de concesiones que, exclusivamente, se acotó a un consumo máximo de 7.000 m<sup>3</sup>/año. Sin embargo, no se consideró ningún tipo de restricción en el uso, por lo que estaría incluido el regadío<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Vid. GARCIA CARRETERO (2002), p. 105 y ss.

<sup>58</sup> En esta Resolución se introdujeron una serie exigencias para su tramitación. En particular un amplio elenco de declaraciones de voluntad: a) Declaración de que la captación se realizaría fuera del domicilio del titular, b) Justificación del caudal solicitado sin que puedan aducirse previsiones de crecimiento a largo plazo no justificadas, c) Compromiso de instalar a su cargo un contador-totalizador volumétrico y un limitador de caudal, así como de comunicar las lecturas con periodicidad anual. La CHG podría exigir envío de lecturas en periodos más breves, d) compromiso de abonar los cánones, tarifas de explotación y tasas que legalmente procedan, e) compromiso de aportar: 1. tipo y potencia e los equipos elevadores, 2. en los pozos de nueva construcción se debería comunicar previamente a su puesta en servicio, la columna litológica del a perforación y los tramos ranurados de la entubación del sondeo, f) aceptación de las normas de explotación que, en su caso, acuerde la Junta de Gobierno. g) compromiso de integrarse en la comunidad de usuarios que le asigne, en su caso, la CHG. h) permiso en todo momento de acceso a las

En cuanto al sistema de Altomira se encontraba en su mayoría afectado por estas Resoluciones, salvo una porción del mismo, la definida por el triangulo resultante de unir las localidades conquenses de Alberca del Záncara, Honrubia y Casas Fernando Alonso al que le era de aplicación la normativa específica del sistema Mancha Occidental.

Estas Resoluciones fueron adoptadas en la primera fase de la planificación hidrológica, previa a la transposición de la DMA a nuestro Derecho interno<sup>59</sup>.

Posteriormente, estas U.U.H.H. quedaron integradas dentro del ámbito territorial del PEAG<sup>60</sup>. En sus Normas (Art. 17) se determina que para aquellas masas de agua subterránea no declaradas en riesgo los pozos mencionados en el Art. 54.2 del TRLA precisarán de la correspondiente autorización administrativa. Toda vez que, para atender las necesidades de utilización del recurso en una explotación agrícola o ganadera y siempre que sea técnicamente posible, podrá abastecerse de un mismo pozo distintos predios próximos entre sí. En todo caso dichos predios deberán pertenecer al mismo titular y el volumen máximo a utilizar será 7.000 m<sup>3</sup> anuales<sup>61</sup> para fines agrícolas.

Con esta medida se amplía lo regulado para los aprovechamientos de agua por disposición legal en el TRLA y su Reglamento, al referirse la norma a más de un predio, aun situándose próximos entre sí y del mismo propietario<sup>62</sup>. Por tanto, se constata de nueva la supremacía de la planificación hidrológica, ahora en un plan sectorial específico para un territorio ambientalmente degradado.

Actualmente en estas masas de agua subterránea los aprovechamientos por disposición legal autorizados o solicitados (siempre que sean finalmente autorizados) con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición adicional decimocuarta del TRLA podrán solicitar su transformación en una concesión de aguas públicas, como se ha expuesto en el último epígrafe del capítulo anterior.<sup>63</sup>

---

instalaciones al personal de la CHG y el de la comunidad de usuarios en sus labores de inspección y control. En cuanto a los requisitos para la autorización: a) información pública si las captaciones se pretenden realizar en zonas de policía de cauces públicos o si distraen aguas públicas de las zonas aluviales del os mismos que establezca la Comisaria de Aguas, b) si la captación se pretende realizar en la zona de afección establecida para un espacio natural legalmente protegido o cuyo trámite de protección se haya iniciado, informe preceptivo del órgano administrativo que tiene encomendada su gestión, c) informe técnico de la Administración agraria sobre la idoneidad de la dotación, volumen anual y caudal instantáneo de la explotación, así como de la calidad de las aguas si el uso de las mismas es para el regadío.

<sup>59</sup> Estas U.U.H.H. se encontraban incluidas en el Sistema I del Alto Guadiana, según el Art. 2 Anexo I del Plan Hidrológico Guadiana I.

<sup>60</sup> Vid. Tabla 2.3 U.U.H.H del Alto Guadiana. p. 5 I. Definición del ámbito territorial del PEAG Memoria Técnica.[http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_I\\_2\\_DESCR\\_AMB\\_TE\\_RR.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_I_2_DESCR_AMB_TE_RR.pdf). Última consulta 15 de diciembre de 2017.

<sup>61</sup> Además dicha explotación agraria deberá estar inscrita en el Registro de Explotaciones Agrícolas y Ganaderas de la CA, y, obviamente, debe acreditarse la titularidad de la finca.

<sup>62</sup> El Art. 54.2 del TRLA tan solo dispone la utilización del agua para un predio.

<sup>63</sup> La entrada en vigor de este precepto, introducido por la citada Ley 11/2012, de 19 de diciembre (BOE nº 305, 20 de diciembre de 2012) tiene fecha de 21 de diciembre de 2012, conforme su disposición final tercera.

En el momento presente las masas de agua subterráneas Lillo-Quintanar y Consuegra Villacañas (pertenecientes al acuífero Mancha de Toledo) así como Sierra de Altomira (coincidente con el acuífero Sierra de Altomira) se encuentran declaradas en riesgo<sup>64</sup>. Por tanto le será de aplicación lo dispuesto en materia de otorgamiento de concesiones en masas de agua con las características de declaración en riesgo, en los términos del plan hidrológico de la cuenca del río Guadiana (2016-2021) y sus Programas de actuación, previa constitución de la correspondiente Comunidad de usuarios (Art. 56.1 a) del TRLA).

## 2) SISTEMA ACUÍFERO DE LA MANCHA OCCIDENTAL (23) U.H. 04.04 (MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA RUS-VALDELOBOS Y MANCHA OCCIDENTAL II Y MANCHA OCCIDENTAL I)

En el sistema acuífero de la Mancha Occidental (23) podemos referir diversas fechas relevantes en las que han sido adoptadas limitaciones en el recurso hídrico, como causa de su degeneración.

Inicialmente, en sesión de la Junta de Gobierno de la CHG, celebrada en Ciudad Real el 4 de febrero de 1987<sup>65</sup> se adoptó acuerdo sobre la declaración provisional de sobreexplotación del acuífero de la Mancha Occidental, según el Art. 171 del RDPH<sup>66</sup>. Más adelante, en base a dicha declaración provisional, por acuerdo del mismo órgano de gobierno de 12 de marzo de 1991<sup>67</sup>, se aprobó el primer Régimen de Explotación del acuífero de la Mancha Occidental. Por primera vez, y en lo concerniente a las extracciones, se iniciaban limitaciones a los usuarios, con lo cual, aquella actitud pasiva o de despreocupación hasta ahora adoptada, dejaba de existir al tener que controlar el consumo de agua y planificar sus cultivos para adaptarlos al recurso disponible.

En particular, en lo que se refiere al posible otorgamiento de nuevas concesiones dentro de la zona delimitada tan solo podían autorizarse los aprovechamientos de aguas para usos distintos al regadío, con las limitaciones establecidas en el Art. 52.2 de la LAg. de 1985 y 84.2 y 3 del RDPH. En los años posteriores 1992 y 1993 se aprobaron los correspondientes regímenes de extracciones. En dichos regímenes se prohibieron totalmente nuevos aprovechamientos de aguas, determinando de forma expresa la restricción de apertura de nuevos pozos, con responsabilidades tanto para los propietarios de los terrenos como para las máquinas retroexcavadoras.

---

<sup>64</sup> Declaración de las masas de agua subterránea Consuegra-Villacañas, Lillo-Quintanar y Sierra de Altomira en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico, publicado en el BOE nº 308, de 22 de diciembre de 2014.

<sup>65</sup> BOP de Ciudad Real, de 23 de febrero de 1987, BOE de Albacete, de 25 de febrero de 1987 y BOP de Cuenca, de 23 de febrero de 1987.

<sup>66</sup> Vid. GARCIA CARRETERO (2002), p. 108. Expresa este autor que esta decisión fue importante e imprescindible, sin embargo se adoptó con una serie de irregularidades formales: fundamentalmente la no representación de los usuarios, así como si bien fue definido el ámbito geográfico del acuífero sobreexplotado más adelante fue modificado, con ocasión de la aprobación de los diferentes Planes de Ordenación de Extracciones. Esta última circunstancia originó la STS de 1 de diciembre de 2003, Rec. 5/1999, declarando nula la ampliación inicial del perímetro sobreexplotado por defectos formales. A estos efectos la Junta de Gobierno de la CHG, en su reunión de 22 de agosto de 2008, aprobó definitivamente el acuerdo relativo a la ampliación del área declarada sobreexplotada en el ámbito territorial del acuífero Mancha Occidental (DOCM nº 209 de 10 de octubre de 2008).

<sup>67</sup> BOP nº 49 de Albacete, de 24 de abril de 1991.

Siguiendo el orden cronológico el 14 de diciembre de 1994 se aprobó por la Junta de Gobierno de la CHG la Declaración definitiva de sobreexplotación y aprobación del Plan de Ordenación de las Extracciones del Acuífero de la Mancha Occidental<sup>68</sup>.

De esta Resolución se pueden destacar tres cuestiones, que corroboran lo establecido en la declaración provisional de sobreexplotación:

- La suspensión de la tramitación de autorizaciones o concesiones, salvo que el destino de las aguas a alumbrar fuesen el abastecimiento a poblaciones o el mantenimiento de los niveles hídricos mínimos en los espacios naturales legalmente protegidos (Apartado 3º a) del POE del Acuífero Mancha Occidental (23)).
- Se cierra la posibilidad de transformar nuevas superficies de regadío, que se limitan a las que fueran regadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LAg. de 1985 y acreditadas, en ese momento, ante la CHG, siendo las únicas autorizaciones a conceder las que tengan como destino el abastecimiento a poblaciones, usos industriales de interés social y proyectos de investigación de interés social (Apartado 3º c) y 4 ídem).
- Se impone que cada año, teniendo en consideración los recursos renovables que establezca el Plan Hidrológico de la cuenca, la Junta de Gobierno del organismo de cuenca, previa deliberación y propuesta de la Junta de Explotación e informe de la Comunidad General, apruebe el régimen de extracciones (Apartado 6) ídem).

En cuanto al plazo de vigencia del Plan y sucesivos regímenes de explotación para la consecución de los objetivos del propio POE sería, en principio, coincidente con el periodo del primer horizonte del Plan Hidrológico I del Guadiana, estableciendo como fecha de finalización a 31 de diciembre de 2002<sup>69</sup>.

Sin embargo, como ya se ha expuesto, la situación hídrica en dicho periodo no mejoró, sino todo lo contrario, siendo necesaria la ampliación del conjunto de medidas que hasta esa fecha se estaban llevando a cabo. En este sentido, el acuífero Mancha Occidental (23) quedó íntegramente comprendido en el ámbito territorial del PEAG. Tras la ampliación del área declarada sobreexplotada se aprobó un nuevo POE bajo las directrices del citado Plan sectorial<sup>70</sup>.

En este Plan la forma de adquirir nuevos derechos sobre el uso privativo de las aguas será con cargo a los derechos recuperados a través del Centro de Intercambio de Derechos de uso de agua y cedidos a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,

---

<sup>68</sup> DOCM nº 2 de 13 de enero de 1995.

<sup>69</sup> En relación a los objetivos del POE del Acuífero Mancha Occidental decía su apartado 2º a): “Son objetivos del Plan de Ordenación: -la obtención de un balance hídrico equilibrado en el tiempo en base a la cifra de recursos renovables disponibles establecido en el Plan hidrológico I y para el que sus Directrices fijan un volumen medio anual de 260 hm<sup>3</sup>. La progresiva recuperación de los niveles piezométricos del Acuífero. La mejora de la calidad de sus aguas. La explotación racional de los recursos utilizables”. (DOCM nº 2 de 13 de enero de 1995).

<sup>70</sup> DOCM nº 18, de 28 de enero de 2010.

en aplicación del Art. 5 de las Normas del PEAG<sup>71</sup>. Además deben cumplirse las siguientes condiciones, en función de la forma de adquisición del derecho:

- Nuevas concesiones para el abastecimiento urbano y urbanizaciones aisladas a las que hace referencia el Art. 122 del RDPH, para usos industriales, uso ganadero o para actividades de investigación general, teniendo en cuenta las asignaciones y reservas establecidas en los correspondientes planes hidrológicos de aplicación.
- Concesiones para uso agrícola de regadío, de acuerdo a los criterios propuestos por el órgano de gestión del PEAG –El Consorcio- en el marco de la cooperación entre las autoridades competentes en materia de agua y agricultura.
- También van a poder autorizarse derechos de uso de agua de forma exclusiva para uso doméstico mediante disposición legal, con un volumen máximo anual de 500 m<sup>3</sup>

En los sucesivos años se han aprobado los correspondientes regímenes de explotación, o en su caso, su prórroga<sup>72</sup>. En cualquier caso, como ya se ha analizado, debían declararse en riesgo las masas de agua subterránea en mal estado y consecuente desarrollo de sus Programas de actuación, previa constitución de una Comunidad de usuarios en cada una de las masas. A este respecto, las masas de agua subterránea que se integran en el acuífero Mancha Occidental han sido declaradas en riesgo<sup>73</sup>. Posteriormente se han constituido las Comunidades de usuarios de cada una de las masas descritas y más adelante se han aprobado los nuevos planes de actuación. De todos modos, hasta la entrada en vigor de éstos, se ha prorrogado el régimen de explotación del propio acuífero, en virtud de la citada disposición transitoria única de la Ley 11/2012<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Vid. Capítulo IV Epígrafe II referente al Centro de Intercambio de Derechos de uso de agua.

<sup>72</sup> Régimen de explotación año 2011 (DOCM nº 6 de 11 de enero de 2011), año 2012 (DOCM nº 12 de 17 de enero de 2012), año 2013 (DOCM nº 238, de 5 de diciembre de 2012) año 2014 (DOCM nº 12 de enero 2014) año 2015 (DOCM nº 252 de 21 diciembre de 2014) año 2016 (DOCM nº 249 de 23 de diciembre de 2015)

<sup>73</sup> BOE nº 308 de 22 de diciembre de 2014 (Declaración de la masa de agua subterránea, Rus-Valdelobos, Mancha Occidental I, Mancha Occidental II en su aspecto cuantitativo y cualitativo).

<sup>74</sup> Régimen de explotación para el año 2017 publicado en el DOCM nº 242, 15 de diciembre de 2016. En dicho Régimen de explotación se ha añadido el Art.5 bis relativo al acceso para la inspección y/o comprobación de los aparatos de control de volúmenes. A estos efectos y con el fin de mantener la inviolabilidad del domicilio, en el supuesto de que los aparatos de medida se encuentren dentro de una arqueta o construcción cerrada impidiendo las citadas funciones de inspección y/o comprobación deberán depositar en la Comunidad de Usuarios una copia de la llave de acceso a dicha instalación para su entrega al Organismo de cuenca. En todo caso dichos aparatos deberán estar en lugar de fácil acceso en virtud del Art. 8.5 de la Orden ARM/1312/2009 de 20 de mayo.

Por otra parte llama la atención la posibilidad de acumular recursos hídricos en las explotaciones agrícolas, circunstancia que se mantiene igual que en anteriores regímenes de explotación. Así pues, se podrá acumular en uno o varios aprovechamientos los recursos en base al régimen de explotación que le correspondan al titular de los derechos al uso del agua. Igualmente podrán acumularse con carácter anual los volúmenes reconocidos en los aprovechamientos de aguas para uso riego en uno o varios de ellos para el mismo destino, en explotaciones familiares, entendiéndose por éstas los titulares de los aprovechamientos que se pretende modificar sean cónyuges, hijos y/o padres o madres. Para ello deberán cumplirse las condiciones que se regulan en el Art. 6 del Régimen de explotación, en particular no podrá superarse en la toma o tomas en las que se concierte la utilización del recurso el caudal máximo, volumen total y superficie que figure en la inscripción de cada una de ellas. Obviamente, esta condición es coherente con los objetivos perseguidos –esto es la recuperación hídrica del acuífero- ; por consiguiente si se acumulan los volúmenes de agua en una explotación agraria podrá aplicarse en la toma o tomas que se autorice,

### 3) SISTEMA ACUÍFERO CAMPO DE MONTIEL (24) (MASA DE AGUA SUBTERRÁNEA CAMPO DE MONTIEL)

Este acuífero fue declarado sobreexplotado por Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Transporte de 12 de junio de 1989. La mayoría de las aguas subterráneas de este acuífero son privadas, inscritas en el Catálogo del organismo de cuenca, de hecho inicialmente sus usuarios se agruparon a través de una asociación de titulares de aguas subterráneas privadas de este acuífero, inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones, de naturaleza jurídico privada, todo ello más adelante se analizará. No obstante, en lo que se refiere a la posibilidad de nuevas concesiones en el marco de la actual legislación de aguas, al igual que en los sistemas acuíferos anteriores, dentro de la zona delimitada no van a tramitarse expedientes de investigación o concesión de aguas subterráneas, ni tampoco concesiones de agua de manantiales o corrientes superficiales que tengan su origen en el acuífero; sin perjuicio de la excepción en el otorgamiento de los aprovechamientos de agua destinados a poblaciones, usos domésticos, ganaderos y ecológicos destinados al Parque Natural de las Lagunas de Ruidera. En particular respecto al uso ganadero podrá otorgarse siempre que no exista otra alternativa de suministro.

Asimismo, del mismo modo que en el anterior acuífero Mancha Occidental, en los sucesivos años se vienen aprobando los correspondientes regímenes de explotación, en concreto en diciembre de 2016 se publicó el régimen de explotación para el año 2017 y en abril de 2018 el correspondiente a este año<sup>75</sup>. En todo caso, si bien este acuífero (UH 0406) se encuentra dentro del ámbito de aplicación del PEAG, su POE no ha sido revisado siguiendo las directrices de aquel<sup>76</sup>.

---

pero, evidentemente, no podrá superar el volumen máximo, caudal y superficie que tuviese inscrito, conforme el título jurídico que avale el uso del agua (aprovechamiento inscrito en la Sección A o Sección C del Registro de Aguas y/o en el Catálogo de Aguas Privadas de la cuenca). A dicha condición hay que añadir las limitaciones por ha y tipo de cultivo, en los términos del citado régimen. En todo caso está acumulación no podrá realizarse en el área de protección del Parque Nacional de las Tablas de Daimiel.

<sup>75</sup> BOP nº 251 de Ciudad Real de 29 de diciembre de 2016 y BOP nº 71 de Ciudad Real de 12 de abril de 2018. En su regulación se dispone la posibilidad de acumular los aprovechamientos en términos semejantes al acuífero Mancha Occidental (23)-UH 04 04-.salvo en lo que se refiere a las acumulaciones en explotaciones agrarias familiares; de hecho nada se ha determinado sobre este particular. En mi opinión la medida resulta acertada ya que con estas acumulaciones lo que se pretende es obtener la sostenibilidad hídrica y a su vez una agricultura sustentable para la zona, al margen de la titularidad de aquellas.

<sup>76</sup> El POE del acuífero Mancha Occidental (23) –U.H 04 04- se revisó considerando una de las figuras para reordenar los derechos de uso de agua incorporada en el PEAG, me refiero al CID habilitado para estos fines. Por su parte en el acuífero Campo de Montiel (24) –U.H 0406- se tenía previsto, igualmente, reordenar los derechos de uso de agua a través de este instrumento. Sin embargo en este último acuífero, hasta la fecha, no se ha materializado, por lo que a estos efectos no ha sido necesario su revisión..

*Vid.* Documento de síntesis p.45 del PEAG.

[http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESIS.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESIS.pdf) Última consulta el 15 de diciembre de 2017.

Por otro lado llama la atención como se han determinado los volúmenes de agua para uso agrícola en estos regímenes de explotación. En concreto se ha considerado, además del tipo de cultivo, el tamaño de las explotaciones agrarias, de tal forma que las dotaciones de agua se verán disminuidas en proporción inversa al número de has, en particular para los cultivos herbáceos. Esta medida opino que se ha establecido teniendo en cuenta las características de las explotaciones agrarias de la zona, con el fin de poder conseguir un uso eficiente del agua. Además en el régimen de explotación del año 2018 se han reducido las dotaciones con respecto al año anterior de forma considerable. No obstante en el citado régimen no se justifica técnicamente la medida. Es cierto que se alude a un informe de la CHG, pero a la vista de los nuevos volúmenes de agua deberían haberse incorporado datos hidrogeológicos y el estado del acuífero de referencia. Sobre estos aspectos incidiré más adelante<sup>77</sup>.

Por último, al igual que en el resto de las masas de agua subterránea de la zona, se ha declarado en riesgo la masa de agua subterránea Campo de Montiel, coincidente su perímetro con el acuífero Campo de Montiel.<sup>78</sup> En relación al Programa de actuación y la previa Constitución de la Comunidad de usuarios o modificación de la ya existente se encuentra en trámite, por consiguiente se ha prorrogado el régimen de explotación, en virtud de la reiterada disposición transitoria única de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre.

### C. LAS CONCESIONES DE AGUAS EN LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO, APROBADOS EN LA JUNTA DE GOBIERNO DE LA CHG EL 23 DE NOVIEMBRE DE 2017

Las declaraciones en riesgo de las masas de agua subterránea en mal estado ya se ha dicho que conllevan, al igual que las entonces declaraciones de sobreexplotación, un conjunto de medidas con el fin de recuperar su buen estado<sup>79</sup>. En concreto me

---

<sup>77</sup> En concreto en el régimen de extracciones del año 2017 para las explotaciones agrarias (fuera del perímetro meridional del acuífero que se describe en el POE aprobado el 12 de junio de 1989) que no superaban las 3 has se había determinado una dotación de 4.000 m<sup>3</sup>/ha/año y para el año 2018 ha sido de 2.000 m<sup>3</sup>/ha/año. Las explotaciones con superficie inferior a 15 has de regadío, el exceso de superficie sobre 3 has estaban dotadas con 2.000 m<sup>3</sup>/ha/año en el año 2017 y en el año 2018 es de 1.500 m<sup>3</sup>/ha/año. Las explotaciones agrarias menores de 25 has. el exceso de superficie de 15 has estaban dotadas con 1800 m<sup>3</sup>/ha/año en el año 2017 y en el año 2018 con 1000 m<sup>3</sup>/ha/año. Por último para el resto de explotaciones agrarias, además de aplicar lo regulado anteriormente, en el año 2017 se había dotado de 1.100 m<sup>3</sup>/ha y para el año 2018 es de 500 m<sup>3</sup>/ha/año. El volumen máximo a utilizar para cultivos leñosos en el año 2017 ha sido de 1.500 m<sup>3</sup>/ha y en el año 2018 es de 1.400 m<sup>3</sup>/año.

<sup>78</sup> BOE nº 308 de 22 de diciembre de 2014 (Declaración de la masa de agua subterránea Campo de Montiel en su aspecto cuantitativo y cualitativo).

<sup>79</sup> En esta nota de pie de página se enumeran para una mayor concreción las masas de agua subterránea declaradas en riesgo en su aspecto cuantitativo y cualitativo: Sierra de Altomira, Lillo Quintanar y Consuegra Villacañas (BOE nº 308 de 22 de diciembre de 2014) Aluvial del Azuer Tierra de Barros (BOE nº 223 de 17 de septiembre de 2015) Aluvial del Jabalón (BOE nº 231 de 26 de septiembre de 2015) y Campo de Calatrava (BOE nº 73 de 27 de marzo de 2017). Esta última masa de agua subterránea de Campo de Calatrava fue declarada en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico inicialmente por acuerdo de la Junta de Gobierno de la CHG de 17 de agosto de 2015, (BOE nº 223 de 17 de septiembre). No obstante por sentencia del TSJ de Extremadura nº 337 de 30 de septiembre de 2016, quedó estimado el recurso interpuesto por una sociedad mercantil, considerando el procedimiento caducado, y por ende se ordenó el archivo de todas las actuaciones. Tras el nuevo trámite administrativo se ha declarado en riesgo en los mismos términos, a excepción del riesgo de no alcanzar el buen estado

---

químico, al establecer en el Plan hidrológico (2016-2021) un análisis más detallado de los resultados poniendo de manifiesto un buen estado químico, si perjuicio de la existencia de presiones debido a procesos de contaminación difusa que deberán ser objeto de seguimiento en el futuro.

En cuanto al contenido de las declaraciones de cada una de las masas de agua subterránea han sido aprobadas en los mismos términos, conforme dispone el Art. 171.5 a) y c) del RDPH, las modificaciones introducidas en el TRLA por la Ley 11/2012 y demás normativa específica en el marco del PEAG. En particular en dichas declaraciones se regula en materia de concesiones: “ (...). 2º Conforme a lo establecido en el apartado b) del punto 5 del artículo 171 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril y sucesivas modificaciones), se suspende el derecho establecido en el artículo 54.2 del texto refundido de la Ley de Aguas para la apertura de nuevas captaciones, y no se otorgarán autorizaciones sobre los mismos establecidas en dichos artículos. No obstante lo anterior en el Programa de Actuación se podrá prever un régimen de autorización, de acuerdo con lo establecido en el artículo 171.5 b) del Reglamento del Dominio Público Hidráulico para este tipo de uso. Las solicitudes presentadas con anterioridad a la fecha de la presente declaración se tramitarán de conformidad con las disposiciones vigentes a la fecha de su presentación. 3º Conforme a lo establecido en los apartados a) y c) del punto 5 del artículo 171 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril y sucesivas modificaciones), se paralizan todos los expedientes de autorización de investigación o de concesión de aguas subterráneas dentro de la masa de agua, así como todos los expedientes de modificación de características de las concesiones de aguas subterráneas que se encuentren en tramitación. No obstante, no serán de aplicación los efectos previstos en los indicados apartados a) y c) del punto 5 del artículo 171 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, cuando:

- Las aguas a alumbrar se destinen al abastecimiento poblacional, para los que se podrán otorgar concesiones con los límites de las asignaciones establecidas en el Plan Hidrológico de cuenca en la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (parte española).
- Las aguas a alumbrar se destinen al uso industrial y ganadero de pequeña cuantía hasta agotar las reservas de las asignaciones establecidas en el Plan Hidrológico de cuenca en la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (parte española)

- Se trate de la transformación en concesión de aguas públicas de derechos de aguas contempladas en las Disposiciones transitorias tercera bis y décima de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, modificación aprobada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente), y la disposición adicional segunda del Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre.

- Se trate de las concesiones derivadas de las transmisiones de derechos conforme a lo establecido en Disposición adicional decimocuarta, puntos 1, 2 y 4 de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, modificación aprobada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente).

- Se trate de la transformación en concesión de aguas públicas de aprovechamientos por disposición legal, de acuerdo con el artículo 54.2 de la Ley de Aguas, inscritos en la sección B del Registro de Aguas, o que hayan solicitado su inscripción de forma preceptiva y siempre que les sea finalmente concedida, situados en el ámbito definido por el Plan Especial del Alto Guadiana, conforme a lo establecido en Disposición adicional decimocuarta, punto 6 de la Ley de Aguas (Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, modificación aprobada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente).

- Se trate de asignaciones del Centro de Intercambio de derechos o Bancos públicos de Aguas.

- Las aguas a alumbrar se destinen al mantenimiento de niveles hídricos mínimos en espacios naturales legalmente protegidos, previstos en el Plan Hidrológico de cuenca en la Demarcación Hidrográfica del Guadiana (parte española).

- Se trate de sustitución de captaciones individuales por comunitarias”.

Por último, a la vista del contenido de las declaraciones en riesgo de las masas de agua subterránea se observa la inclusión de la figura “Bancos públicos de Aguas”. Pues bien, en el momento presente no existe ningún precepto que defina este instrumento en el TRLA, ni en sus normas de desarrollo. Sin embargo *la declaración en riesgo* distingue esta figura de los propios Centros de Intercambio. En este sentido hay que recordar, como ya se ha indicado en el Capítulo IV, epígrafe II.1.A, que este instrumento se presentó en términos de propuesta por el Grupo Socialista en 1999, configurándose, a diferencia de los centros de intercambio, como una entidad pública empresarial. Tal institución habría de afrontar las siguientes funciones: de un lado, llevar a cabo el intercambio de derechos de agua en los supuestos en los que el PHN lo permitiera y, en todo caso, cuando así lo dispusiera el Decreto que declarase la existencia de alguna situación excepcional como las sequías extraordinarias, la sobreexplotación grave de acuíferos o similares estados de urgencia. También servirían de apoyo técnico a los Organismos de cuenca para

refiero a la aprobación por el organismo de cuenca de un Programa de actuación que se incluirá en el Programa de medidas al que hace referencia el Art. 92 quáter del TRLA, conforme el actual Art. 56 del TRLA.

En el momento presente se encuentran constituidas las Comunidades de usuarios y aprobados los Planes de actuación y regímenes de extracciones de las siguientes masas de agua subterránea: Mancha Occidental I, Mancha Occidental II, Lillo-Quintanar, Consuegra-Villacañas, Sierra de Altomira y Rus-Vadelobos<sup>80</sup>.

En primer lugar, tras la lectura de estos planes, he comprobado que todos ellos contienen las mismas condiciones y limitaciones, en principio parece que estaría justificado por motivos hidrológicos como a continuación se dirá.

El ámbito de aplicación de estos planes es coincidente con el ámbito territorial de la masa de agua subterránea respectiva, de acuerdo con el PHC (2016-2021), considerando que un aprovechamiento estará incluido cuando lo estén todas sus captaciones<sup>81</sup>. En el caso de que en un aprovechamiento existan captaciones en diferentes masas de agua subterránea las determinaciones de cada uno de los Planes se aplicarán a las captaciones incluidas en la masa respectiva, a la que quedarán asociados a todos los efectos únicamente los usos correspondientes según lo indicado en el título de derecho. Por lo que prevalece la ubicación del pozo y no la superficie de riego en los usos agrícolas. Esta medida opino que es acertada, a la vista de las posibles afecciones que pudiera ocasionar la captación de agua, sin perjuicio de que se controle el riego y demás características de los aprovechamientos.

En cuanto a su plazo de vigencia se ha fijado hasta el 22 de diciembre de 2021, fecha coincidente con la tercera revisión de los planes hidrológicos, conforme la disposición adicional undécima apartado.6 del TRLA. En el supuesto que el plan hidrológico determine que la masa de agua subterránea continúa en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado, estos planes seguirán vigentes hasta su revisión. En cualquier caso dichos programas deberán revisarse en el plazo máximo de un año, tras la aprobación del siguiente plan hidrológico si la masa de agua permaneciera en mal estado.

Asimismo se añade que el estado cuantitativo de estas masas estará condicionado no sólo por el volumen de las extracciones y la pluviometría, sino también

---

efectuar el control del dominio público, así como para efectuar las reasignaciones temporales de recursos como respuesta a las situaciones excepcionales referidas. *Vid* NAVARRO CABALLERO (2007), pp. 400-402.

<sup>80</sup> DOCM nº 241 de 15 de diciembre de 2017 y DOCM nº 2 de 3 de enero de 2018. En las masas de agua subterránea Aluvial del Azuer, Aluvial del Jabalón y Campo de Calatrava aún no se han constituido las Comunidades de Usuarios y en consecuencia se encuentran pendiente de aprobación sus planes de actuación. En el mismo sentido la masa de agua subterránea Campo de Montiel. En este último supuesto como causa de la sobreexplotación de su acuífero –coincidente su delimitación con la masa de agua subterránea- fue constituida la correspondiente Comunidad de usuarios y en virtud de la disposición transitoria única de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, se mantiene vigente su plan de ordenación y régimen de extracciones, en tanto no se apruebe el nuevo programa de actuación.

<sup>81</sup> El ámbito territorial se define para cada masa de agua subterránea en los Arts. 3 y 6 y Apéndice 3 de la normativa del PHC (2016-2021).

[http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/Anexo\\_VI\\_Guadiana\\_BOE-A-2016-439.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/Anexo_VI_Guadiana_BOE-A-2016-439.pdf). Última consulta el 8 de marzo de 2018.

por las transferencias laterales de las masas de agua subterránea adyacentes. Por consiguiente la gestión del recurso hídrico de cada una de ellas deberá llevarse a cabo considerando la evolución y tendencias con las que se relacionan<sup>82</sup>. Circunstancia que justificaría la uniformidad de estos programas.

En materia de concesiones y demás títulos que habilitan el uso del agua a continuación se exponen sus determinaciones:

a) Concesiones de agua

De acuerdo con los Arts. 27 y 29 de la normativa del PHC (2016-2021) siempre que existan asignaciones y reservas y así lo informe la OPH podrán otorgarse concesiones con nuevo recurso hídrico para abastecimiento de poblaciones y domésticos individuales aislados, así como para uso industrial y ganadero, limitados estos dos últimos a 15.000 m<sup>3</sup> máximo anual. En este último uso se ha definido una dotación máxima por año en función del tipo de ganado<sup>83</sup>.

Además podrán otorgarse concesiones provenientes de derechos previos, es decir, sin necesidad de disponer nuevos recursos efectivos. En concreto las derivadas de las disposiciones transitorias tercera bis y décima del TRLA y la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 9/2006 de 15 de septiembre. Así como las que provengan de modificaciones de características, transformaciones de derechos y nuevas concesiones otorgadas al amparo de la disposición adicional decimocuarta del TRLA.

En los supuestos del párrafo anterior cuando se trate de concesiones destinadas a regadío las dotaciones máximas no podrán superar las previamente inscritas así como las condiciones establecidas en el PHC (2016-2021). Debe entenderse que el volumen máximo a otorgar será el que se disponga en el propio Plan o régimen de extracciones de aplicación para cada masa de agua. En estos términos se regula de forma expresa en los preceptos legales mencionados.

---

<sup>82</sup>Vid. el Apartado 3 de los Programas de actuación de estas masas de agua subterránea enunciadas al inicio de este epígrafe. En el de la masa de agua subterránea Mancha Occidental I se determina que se tendrá en cuenta en la evolución del estado cuantitativo no solo el volumen de las extracciones y la pluviometría, sino también las transferencias laterales con los acuíferos de las masas de agua subterránea adyacentes, Consuegra-Villacañas, Mancha Occidental II y Campo de Calatrava. En el Programa de actuación de la masa de agua subterránea Mancha Occidental II se dice que la evolución del estado cuantitativo estará condicionado también por los aportes laterales de la masa Sierra de Altomira, Rus-Valdelobos y Campo de Montiel, y las transferencias subterráneas hacia Mancha Occidental I. En el Programa de la masa de agua subterránea Sierra de Altomira y Rus-Valdelobos podrán verse afectadas por las transferencias laterales a otros acuíferos, especialmente al de la masa de agua subterránea Mancha Oriental, perteneciente a la Demarcación Hidrográfica del Júcar.

En el mismo sentido en el Programa de actuación de la masa de agua subterránea Lillo-Quintanar se dice que dependerá su evolución, además de las extracciones y pluviometría, de los aportes laterales procedentes de la masa Sierra Altomira y las transferencias hacia Consuegra-Villacañas. Igualmente, en el de la masa de agua subterránea Consuegra-Villacañas deberá considerarse los aportes procedentes de la Sierra de Altomira y Lillo-Quintanar y las transferencias hacia la Mancha Occidental I.

<sup>83</sup>Se observa, al igual que en los anteriores planes de ordenación de esta zona, que se amplía el otorgamiento de las concesiones para uso industrial y ganadero respecto a lo dispuesto en el Art. 171.5 a) del RDPH.

Asimismo para poder materializar estas transformaciones deberá acreditarse su operatividad y viabilidad mediante el aforo de las captaciones. A estos efectos se solicitará informe a la Comunidad de usuarios para que se pronuncie sobre ello.

En este último punto considero que deberían haberse concretado las condiciones técnicas mínimas de las captaciones en función del destino del agua, con el fin de que estos títulos no conlleven mayores volúmenes de agua con respecto a los inicialmente otorgados y por ende no puedan perjudicar aún más a estas masas. Por su parte en relación a la petición de informe a la correspondiente Comunidad de usuarios debe entenderse que se emitirá previamente, para poder acreditar la propia operatividad del pozo antes de la transmisión. En todo caso dicho informe tendrá carácter facultativo pudiendo proseguirse con las actuaciones si no se emite (Art. 80 de la LPAC).

#### b) Usos privativos por disposición legal

En estas masas de agua subterránea declaradas en riesgo no van a autorizarse derechos de uso de agua por disposición legal (Art. 54.2 del TRLA). Igualmente no se autorizarán las solicitudes definidas en el Art. 17.2 c) de la normativa del PEAG, salvo que dichas peticiones hayan sido presentadas con anterioridad a la declaración en riesgo de la respectiva masa.<sup>84</sup>

#### c) Autorizaciones especiales

En estos Planes se dispone la posible autorización especial para mantenimiento de niveles hídricos mínimos en espacios naturales especialmente protegidos conforme el PHC (2016-2021) y autorizaciones especiales al amparo de planes especiales de sequía o situaciones de urgencia para usos de abastecimiento poblacional y ganadero<sup>85</sup>.

#### d) Transferencias de titularidad y modificaciones en los aprovechamientos

En este apartado se regula la posibilidad de aumentar el volumen máximo de agua mediante la adquisición de nuevos derechos de uso de agua, bien de otro titular o del mismo, conforme la disposición adicional decimocuarta del TRLA ya analizada.

Además se permite el cambio de las captaciones y modificación de las características o número de las mismas dentro de un aprovechamiento. En todo caso

---

<sup>84</sup> Debe tenerse en cuenta que algunas masas de agua subterránea del ámbito del PEAG no se encontraban inicialmente declaradas en riesgo, autorizándose en ese momento derechos de uso al agua en virtud de su normativa. *Vid.* Capítulo IV. epígrafe IV.

<sup>85</sup> En el momento presente, como ya se ha anunciado en la introducción de esta investigación, se encuentra en trámite la revisión de los Planes especiales de sequía (pendiente del Informe preceptivo Consejo Nacional del Agua, según información de la Dirección General del Agua de 25 de septiembre de 2018), entre los que se encuentra la parte española de la demarcación hidrográfica del Guadiana (Periodo de consulta e información pública conforme Resolución de la Dirección General del Agua, publicada en el BOE nº 309 de 21 de diciembre de 2017). En la propuesta del Plan de sequía de esta demarcación en lo que se refiere a las masas de agua subterránea declaradas en riesgo se remite a sus correspondientes Programas de actuación y regímenes de extracciones, sin perjuicio de mayores restricciones en periodos de sequía natural o escasez coyuntural. [Http://www.chguadiana.es/sites/default/files/2018-01/BorradorPESCHGn.pdf](http://www.chguadiana.es/sites/default/files/2018-01/BorradorPESCHGn.pdf) pp. 332-335  
Última consulta el 28 de abril de 2018

deberán permanecer en la misma masa de agua y considerando las distancias que dispone el Art. 21.2 del PHC (2016-2021).

Por otra parte existe la posibilidad de modificar el “perímetro de riego” o zona regable definida según el Art. 15.bis.x) del RDPH<sup>86</sup>, salvo que la modificación de características implique que una misma superficie este amparada por varios títulos diferentes que otorguen derechos al uso privativo del agua<sup>87</sup>.

Asimismo en aquellas explotaciones agrarias que se acredite un sistema eficiente de riego para cultivos leñosos y se lleve a cabo las transformaciones de derechos contempladas en las disposiciones transitorias tercera y décima del TRLA, la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 9/2006 o la disposición adicional decimocuarta del TRLA, podrá aumentarse la superficie de riego en los términos del Art. 27.6 del PHC ya comentado<sup>88</sup>. Respecto de los volúmenes de agua que resulten de estas transformaciones quedará en poder de la Administración hidráulica un 10 por ciento, o, en su caso, el 15 por ciento si la transformación del derecho tiene su origen en otros aprovechamientos del mismo titular, para su aplicación en los centros de intercambio que se constituyan.<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup>En su redacción dada por el Art. único.1 del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre. Se define la superficie regable como la extensión de terreno constituido por una o varias parcelas en las que se puede ejercer el derecho a riego establecido en la concesión y que incluye las superficies que alternativa o sucesivamente se pueden regar o el perímetro máximo de superficie dentro del cual el concesionario podrá regar unas superficies u otras. Y el Art. 15.bis w) del RDPH define la superficie con derecho a riego la cantidad máxima de superficie que puede regarse anualmente en virtud del título habilitante; esta cantidad será siempre menor o igual a la superficie regable.

<sup>87</sup> En este aspecto existen algunas superficies de riego que cuentan con más de un título que faculta el uso de volúmenes de agua (ejemplo: una misma superficie de riego dispone de aguas inscritas en el Catálogo de Aguas Privadas y las otorgadas mediante concesión administrativa). Es cierto que el usuario únicamente podrá utilizar el volumen máximo permitido por ha, conforme el régimen de extracciones de aplicación en cada momento. Sin embargo el usuario o titular del derecho podría participar en los centros de intercambio o en la cesión de derechos permanente específica del Alto Guadiana, manteniendo las tierras de regadío con el otro título que habilitase el uso del agua. *Vid.* Apartados 5.2.1.6 y 5.2.1.7 de estos Planes.

<sup>88</sup> A estos efectos deberá acreditarse mediante certificado del órgano competente de la CA que la superficie de cultivo leñoso cuyo riego se pretenda estaba implantado con anterioridad al 24 de enero de 2008.

<sup>89</sup> La superficie final ( $S_{\text{final}}$ ) de riego se calcula mediante una fórmula en la que intervienen los siguientes elementos: a)  $S_{\text{inicial}}$  = superficie inicial según título de derecho (has),  $D_{\text{referencia}}$  = el menor valor entre la dotación de referencia ( $\text{m}^3/\text{ha}$ ) definida en el Régimen de Extracción en el momento de la solicitud y la dotación considerada en el título que determine el derecho al uso de las aguas. Y una dotación de riego final ( $\text{m}^3/\text{ha}$ ) ( $D_{\text{final}}$ ) que habrá de ser superior a 700 ( $\text{m}^3/\text{ha}$ ), presentada por el peticionario según el proyecto de riegos para la ampliación de la superficie. En dicha fórmula interviene un coeficiente corrector de 0,9 que pasará a ser 0,85 si una parte o la totalidad de las aguas privadas de la transformación tienen su origen en otros aprovechamientos del mismo titular y de la misma masa de agua subterránea.  $S_{\text{final}} = S_{\text{inicial}} * 0,9 * D_{\text{referencia}} / D_{\text{final}}$ .

Ejemplo: una explotación agraria de 10 ha ( $S_{\text{inicial}}$ ) adquiere derechos de uso al agua de otro usuario a través de la técnica de la disposición adicional decimocuarta del TRLA y al mismo tiempo presenta un proyecto de riegos teniendo previsto que su cultivo leñoso pueda abastecerse con 800  $\text{m}^3/\text{ha}$ . ( $D_{\text{final}}$ ), y considerando que  $D_{\text{referencia}}$  es 1.500  $\text{m}^3/\text{ha}$  (menor valor entre el definido en el Régimen de extracciones y la dotación considerada en el título), la superficie final sería de 16,875 ha y un volumen de agua máximo de 13.500  $\text{m}^3$  anual. Se observa que el volumen de agua definitivo sería (16,875 ha x 800  $\text{m}^3/\text{ha}$ .) de 13.500  $\text{m}^3$  anuales, y no los 15.000  $\text{m}^3$  anuales que dispone en este ejemplo el Régimen de extracciones. Esta diferencia de volumen de agua lo inscribiría el organismo de cuenca para posibles aplicaciones en el centro de intercambio de derechos habilitado para estos fines.

Estas ampliaciones de superficie conllevan un control minucioso del consumo de agua, circunstancia que hasta el día de la fecha no se obtiene, como más adelante se dirá. Por tanto habrá que esperar para conocer como funciona esta nueva medida y comprobar que no origina mayores extracciones en estas masas.

Por otro lado los usos por disposición legal podrán modificarse siempre que se realicen en el mismo predio. En particular respecto al tipo de uso al que se destinen las aguas así como sus características, siempre y cuando dicha modificación no conlleve un cambio del predio en el que está reconocido o autorizado tal aprovechamiento. Igualmente podrá realizarse cambios en la ubicación y/o características de las captaciones y modificación del número de las mismas dentro del aprovechamiento, siempre y cuando dicho cambio o modificación se realice en el mismo predio y masa de agua en la que está reconocido y no afecte a derechos de terceros o a masas de agua superficiales.

e) Porcentajes de utilización de los volúmenes de agua en las transformaciones de derechos.

Seguidamente se define el porcentaje que podrá utilizarse en la cesión de derechos de uso de agua con carácter permanente, según se regula en la disposición adicional decimocuarta del TRLA. En concreto se dispone que podrá utilizarse el 90 por ciento del volumen resultante de aplicar a los derechos del título del cedente las restricciones fijadas en el régimen de extracciones que en ese momento sea de aplicación<sup>90</sup>. No obstante podrá modificarse esta proporción en función de la evolución de los niveles piezométricos y de los condicionantes técnicos y/o ambientales.

A estos efectos llama la atención que no se justifica el valor de este porcentaje en el PHC (2016-2021) ni tampoco en estos planes. Sobre ello volveré más adelante.

f) Posibilidad de otorgar nuevas concesiones para usos agropecuarios

En los términos del apartado cuarto de la reiterada disposición adicional decimocuarta del TRLA se ha determinado la posibilidad de otorgar nuevas concesiones para usos agropecuarios, añadiendo que podrá utilizarse el 90 por ciento del volumen de agua adquirida, considerando las limitaciones que se dispongan en el régimen de extracciones de aplicación. Para ello los titulares de estas explotaciones deberán aportar un certificado del Registro de Explotaciones Agropecuarias, emitido por el órgano competente de la CA. Ahora bien ¿cuál es el fin y contenido de esta certificación?. En este aspecto se debería haber reflejado el propósito de la misma, con el fin de conocer realmente el objetivo de esta actuación. Por su parte, al igual que en el apartado anterior, no se justifica el valor porcentual de agua a utilizar.

g) Rehabilitación de captaciones o modificación de las condiciones o del régimen del aprovechamiento

---

<sup>90</sup> A título de ejemplo si el régimen de extracciones para cultivos leñosos limita un volumen de 1.500 m<sup>3</sup>/ha el agua máxima que podrá utilizar el nuevo usuario (derivado de la cesión de derechos regulada en la disposición adicional decimocuarta del TRLA) será 1.350 m<sup>3</sup>/ha y los 150 m<sup>3</sup>/ha restantes se destinarían para el centro de intercambio de derechos de la CHG.

En estos programas se define la rehabilitación de captaciones, entendiéndose el conjunto de operaciones encaminadas a conservar su operatividad. Serán autorizables las limpiezas mecánicas, las rehabilitaciones estructurales y las operaciones de redesarrollo con excepción de las efectuadas mediante tratamientos químicos y fracturación hidráulica o por explosivos. En todo caso se considerará modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento las actuaciones de rehabilitación que supongan la variación de profundidad, del diámetro o localización del pozo, así como cualquier cambio de ubicación.<sup>91</sup>

En base a estos Programas de actuación han sido aprobados los correspondientes regímenes de extracciones para el año 2018, pudiendo prorrogarse anualmente por acuerdo de la Junta de Gobierno de la CHG.<sup>92</sup> En todo caso podrán ser modificados a lo largo del año si la evolución de la masa de agua experimentase sensibles modificaciones en su estado cuantitativo o cualitativo, o fuese necesario la protección y aseguramiento de los abastecimientos urbanos.

En cuanto a los volúmenes de agua para los usos agrícolas se mantienen en los mismos términos que en los regímenes del acuífero Mancha Occidental (U.H.04.04 Mancha Occidental). En concreto el volumen de agua a utilizar por aprovechamiento será el resultante de multiplicar la superficie inscrita de riego por 2000 m<sup>3</sup>/ha para cultivos herbáceos y 1.500 m<sup>3</sup>/ha para cultivos leñosos, salvo que el título habilitante establezca una dotación menor<sup>93</sup>.

El resto de las determinaciones de estos regímenes se ha regulado en términos semejantes al anterior régimen de explotación anual del acuífero Mancha Occidental. En concreto en lo que se refiere a los aparatos de control de volúmenes, la acumulación de recursos hídricos en las explotaciones agrarias, limpieza de captaciones e incumplimientos<sup>94</sup>. Únicamente se ha incorporado la necesidad de impulsar actividades con el fin concienciar a la ciudadanía del buen uso y aprovechamiento del agua. En todo caso estas últimas actuaciones no son nuevas. De hecho este tipo de medidas, además de estar incluidas en el PHC (2016-2021), ya fueron reguladas en el PEAG encontrándose aún en vigor, aunque sin consignación presupuestaria.

---

<sup>91</sup> En los términos del Art. 188.4 del RDPH añadido por el Art. único.8 del Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre.

<sup>92</sup> DOCM nº 2 de 3 de enero de 2018, Régimen de extracciones de las masas de agua subterránea Mancha Occidental I, Mancha Occidental II, Rus-Valdelobos, Lillo-Quintanar y Consuegra-Villacañas y Sierra de Altomira. El ámbito de aplicación es coincidente con el correspondiente Plan de Actuación.

<sup>93</sup> Este volumen máximo se ha determinado en las masas de agua subterránea de Mancha Occidental I, II y Rus-Valdelobos. En las masas de agua subterránea Sierra de Altomira, Lillo-Quintanar y Consuegra-Villacañas para cultivos leñosos se ha fijado el mismo volumen de agua y para herbáceos 2.200 m<sup>3</sup>/ha.

<sup>94</sup> En las acumulaciones de recursos hídricos para el mismo titular o explotaciones familiares el aprovechamiento deberá situarse en el ámbito territorial de la respectiva masa de agua. Esta condición es coherente con el propio ámbito de aplicación del régimen de explotación. En el régimen de explotación del acuífero Mancha Occidental se disponía que para llevar a cabo dicha acumulación los aprovechamientos de estas explotaciones familiares debían situarse en el mismo término municipal. Este ámbito nada tiene que ver con las delimitaciones del acuífero ni las masas de agua. En todo caso quizá se redactó pensando en el ámbito territorial de las Comunidades de usuarios, inicialmente definido por términos municipales.

### III. LA TRANSFORMACIÓN DE AGUAS PRIVADAS EN PÚBLICAS MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE UNA CONCESIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

#### 1. UNAS MUY BREVES CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS PRIVADOS EN LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS: LIMITACIONES EN EL USO DEL RECURSO HÍDRICO

Como ya se ha dicho la LAg. de 1985 quiso ser respetuosa con los derechos que los particulares venían disfrutando al amparo de la legislación anterior. A este respecto ofreció la posibilidad de mantener el título privado o bien su transformación en aprovechamientos temporales de aguas privadas, como fase intermedia para su futura conversión en aguas públicas. Es cierto que no es momento de realizar un análisis sobre esta materia, es más sobre este tema existen muchos estudios doctrinales que abordan el asunto de forma pormenorizada. No obstante, debe tenerse en cuenta la forma en la que la LAg. de 1985 reconoció los derechos privados sobre las aguas subterráneas para poder entender la medida regulada en la cuenca Alta del Guadiana. En particular era preciso adoptar un procedimiento específico para facilitar a los particulares de esta zona la transformación de los derechos privados en derechos concesionales. En este sentido el lograr la uniformidad del régimen jurídico de las aguas subterráneas en zonas sobreexplotadas coadyuva a su reordenación y por tanto posibilita una mejora sustancial en su gestión.

Por su parte hay que recordar que la protección administrativa se deriva de la inscripción de los aprovechamientos en el Registro de Aguas según dispone el Art. 189 del RDPH. La manera de entender el concepto de protección administrativa es que, en un eventual conflicto del titular inscrito con terceros, la Administración puede dictar un acto administrativo ejecutorio a su favor, según lo dispuesto en el Art. 80.3 del TRLA. Otra forma de protección es la prevista en el apartado cuarto del mismo precepto, que otorga a la inscripción valor de prueba de la existencia y características de la concesión. Sin embargo el Art. 196.3 RDPH dispone que los titulares de aguas privadas inscritas en el Catálogo no gozarán de la protección administrativa que se deriva del Registro de Aguas<sup>95</sup>. En mi opinión resulta difícil entender cómo unos aprovechamientos que han

---

<sup>95</sup> En este aspecto, la sentencia del TS de 30 de mayo de 2001 (RJ 2001\4550) ha afirmado que los aprovechamientos temporales sobre aguas privadas inscritas en el Registro de Aguas –Sección C- gozan de presunción de veracidad. Así pues, el TS ha insistido en las diferencias entre el Registro de Aguas y Catálogo de aguas privadas (SSTS de 12 de noviembre de 2004, RJ 2005\1932, 1 de marzo de 2005, RJ 2005\5672, 21 de junio de 2005, RJ 2005\8966, ponente de todas ellas Fernández Valverde). En estas sentencias se argumenta que a los titulares de aguas privadas no se les exige acreditar sus derechos ante la Administración hidráulica, por lo que mal podría intervenir para la protección de derechos que ni tiene ni está obligada a tener por acreditados. Igualmente de las SSTS de 18 de noviembre, RJ 1998\9306, ponente D. Juan José González Rivas, y la de 29 de junio de 2004, RJ 2004\5220, ponente D. Pedro José Yagüe Gil, se desprende que la Administración solo está obligada a reconocer los aprovechamientos inscritos en el Registro.

En este aspecto manifiesta el profesor MARTIN RETORTILLO que reducir la tutela y protección de la Administración a los derechos que ella misma haya otorgado, negándola al resto por tratarse de bienes ajenos a su titularidad, supone desconocer también en sus términos más elementales el alcance de la acción administrativa. Esta es una acción de ordenación y control de situaciones jurídicas otorgadas por la propia Administración, pero también de tutela y protección de derechos privados, los haya otorgado ella o

sido inscritos en un registro administrativo y que además la Administración está obligada a respetar pueden ser luego obviados por aquella. Por lo que si bien los derechos inscritos en el Catálogo no gozan de un medio específico de protección administrativa frente a terceros, la Administración si estaría obligada a respetarlos en todo caso.

En cuanto a las disposiciones transitorias de la LAg. de 1985, en concreto la tercera referente a los titulares de algún derecho sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías en explotación, determinó una mecánica que en síntesis puede quedar establecida en los términos siguientes. Los titulares de esos derechos podían acreditarlos ante el organismo de cuenca, así como también el régimen de utilización de las aguas que hubieren venido realizando y la no afección a otros aprovechamientos legales preexistentes, con el fin de ser incluidos en el Registro de Aguas como aprovechamientos temporales de aguas privadas. Este régimen será respetado por un plazo máximo de cincuenta años; los que al término de dicho plazo se encuentren utilizando los caudales en virtud de título legítimo, tendrán preferencia para la obtención de la correspondiente concesión administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley. Transcurrido el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LAg. de 1985, sin llevar a cabo la acreditación referida, mantendrán su titularidad en la misma forma que hasta ahora<sup>96</sup>.

Dicha disposición expresa, evidentemente, la muy directa intencionalidad de respetar los derechos adquiridos. Y, en concreto, los que, pudieran haber sido reconocidos, al amparo de la legislación que fue derogada sobre aguas privadas. El significado de esas disposiciones, precisamente en el sentido señalado de tutelar los derechos adquiridos, es claro por demás; se trata de no perturbar titularidades jurídicas ya consolidadas. Las aguas hasta ahora privadas, en su mayor parte, continúan siendo privadas, esta disposición reconoce plenamente unos derechos, pero es su posible expansión la que se congela. Por su parte, dicha norma “fossiliza” la ampliación de los posibles derechos sobre aguas privadas al no permitir su ampliación a otros nuevos supuestos<sup>97</sup>.

El carácter opcional de la alternativa de reconversión de la titularidad dominical en un derecho temporal de aprovechamiento excluye cualquier indemnización por parte de la Administración como consecuencia de la transformación del derecho. En otro caso, de no ejercer la opción señalada, mantendrán su titularidad en la misma forma que hasta ese momento. De ahí qué, en términos del propio TC (Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre), cuestionar si en relación con las aguas privadas las previsiones de la

---

no. *Vid* MARTIN RETORTILLO (1997), p.157. Por su parte el autor VILLAR ROJAS expresa que la validez de la anotación en el Catálogo y en el Registro es equivalente, aunque no su eficacia. En uno y otro, el interesado sólo puede inscribir su derecho si lo acredita de forma fehaciente, lo que representa una prueba de su existencia frente a la Administración de modo que pese a lo afirmado por el Tribunal Constitucional estos títulos deberán ser reconocidos y protegidos por las autoridades hidráulicas. Otra cosa –añade el citado autor- es que el legislador en defensa de las aguas públicas, decidiera que la Administración puede actuar en defensa del estado posesorio de los aprovechamientos inscritos en el Registro, poniendo a su servicio el privilegio de ejecutividad de los actos administrativos. *Vid*. VILLAR ROJAS (1994).

<sup>96</sup> Derogada por el TRLA, este texto legal cambia la redacción del apartado 1 de la Disposición transitoria tercera para referirse a las situaciones jurídicas originadas por el ejercicio positivo de la reiterada opción, al haber transcurrido el plazo de tres años de vigencia de la LAg. de 1985 en el que podían acreditar su derecho. En los mismos términos el apartado 1 de la Disposición transitoria segunda.

<sup>97</sup> *Vid*. de nuevo a MARTIN RETORTILLO *op.cit.*, p.142.

LAg. de 1985 constituye una verdadera expropiación, una privación indemnizable u otro tipo de intervención limitativa de derechos que no comporta compensaciones económicas, resulta totalmente superfluo.

Mayor polémica ha suscitado, el supuesto de conservación de la titularidad de los derechos existentes. Mantenimiento, por tanto, de titularidades privadas y que se articula mediante su inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas de la cuenca: registro de carácter administrativo de naturaleza evidentemente informativa. Se trata de que la Administración pueda conocer qué aguas son privadas y, también, cómo se aprovechan. Los titulares de estos derechos debían comunicarlos en los plazos reglamentariamente establecidos a la Administración, incluyéndose, previo conocimiento de sus características y aforo, en el citado Catálogo (disposición transitoria cuarta de la derogada LAg. de 1985 y en términos semejantes en el TRLA). El Art. 195.2 del RDPH en su primera redacción establecía para ello el mismo plazo de tres años que la Ley recogía para la otra opción, pero fue posteriormente a través de la disposición transitoria segunda del PHN el que puso fin a la posibilidad de inscribir en el Catálogo las aguas privadas, otorgando para ello un plazo improrrogable de tres meses a partir de su entrada en vigor (desde el 27 de julio de 2001)<sup>98</sup>. Transcurrido este plazo sin haberse cumplimentado esta obligación no se reconocerá ningún aprovechamiento de aguas calificadas como privadas si no es en virtud de resolución judicial firme.

La no declaración de estos derechos puede ser objeto de multas coercitivas. El transcurso del mismo sin realizar la inscripción en el Catálogo, parece claro que en modo alguno puede ir más allá de lo que la Ley señala. La no declaración, en ningún caso, incide ni cercena la titularidad misma del derecho preexistente.

En este supuesto la Administración se limita a “conocer” la existencia de esos derechos. Conocer qué aguas son privadas; y también, cuál es su aprovechamiento, características del mismo, destino de las aguas. El reconocimiento que la Administración debe efectuar para elevar la inscripción provisional a definitiva viene referido a las características del aprovechamiento, no a la titularidad del recurso. Esta, en su caso, deberá debatirse ante la jurisdicción civil. Aprovechamientos que pueden

---

<sup>98</sup> *Vid.* DEL SAZ (2013), pp. 465 a 466. Esta autora manifiesta que es una situación excesivamente compleja y no demasiado acertada, haciendo referencia a la siguiente jurisprudencia “(...)Tal y como ha señalado el Tribunal Supremo en la sentencia de 22 de marzo de 2011 (RJ 2011, 4302), la finalidad del cierre del catálogo era cerrar el periodo de inscripción para los titulares de aprovechamientos de aguas privadas pero sin que ello implique, en absoluto la derogación del régimen de las aguas privadas contemplado en las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta de la Ley de Aguas de 1985. Ello implica que los aprovechamientos de aguas privadas anteriores a la entrada en vigor de la Ley de aguas de 1985, cuyas características y antigüedad puedan ser acreditados por sus titulares no pueden ser desconocidos por la Administración. En efecto, en las sentencias de 22 de marzo de 2011 y 16 de marzo de 2012, el Tribunal Supremo anuló dos sanciones impuestas por el alumbramiento de aguas subterráneas sin autorización. Quedó probado que los pozos en cuestión eran anteriores a la Ley de aguas de 1985, que las características del caudal figuraban en la inscripción del pozo en el Registro de industrial minero de la provincia claramente insatisfactoria, que se encontraban entonces en funcionamiento y se habían seguido utilizando hasta el momento de la imposición de la sanción, concluyendo a partir de ello que “la naturaleza privada de las aguas que arrastra de la antigüedad del pozo y del aprovechamiento anteriores a la Ley de aguas de 1985, revela que no estamos en la contravención administrativa que describe y tipifica el Art. 116. 3 del Texto refundido de la ley de aguas, por lo que procede la estimación del recurso porque la resolución sancionadora impugnada no es conforme a derecho” (FJ 9 STS de 16 de marzo de 2012) (...)”

ser utilizados tanto por el titular dominical de las aguas como por terceros, con independencia de cuáles sean las relaciones entre estos últimos y aquél<sup>99</sup>.

Los titulares de dichas aguas privadas bien es cierto que tienen un status semejante al que, con carácter general, establece el C.c. sobre el derecho de propiedad, no obstante, de ello no cabe concluir que no estemos realmente ante un derecho de propiedad privada, pero especial, como siempre se ha considerado la propiedad de las aguas. Como bien dice MOREU cualquier otra solución es ahistórica y carente de fundamento sólido a la vista de las expresiones, claras por demás, que recogen el C.c. y las Leyes de 1866-1879<sup>100</sup>.

Estas disposiciones suscitaron en su momento una gran incertidumbre, especialmente entre los regantes, que no sabían a qué carta quedarse al momento de optar por convertir sus derechos en “aprovechamientos temporales de aguas privadas” o por mantener la titularidad “en la misma forma que hasta ahora”, pero sin gozar de una “protección administrativa”.

En todo caso como ha puesto de manifiesto el profesor EMBID “había una voluntad muy clara subyacente a la Ley de facilitar (o impulsar) el paso a la situación de propiedad pública que se puede deducir de: a) la congelación de la posición de quienes optaran por el mantenimiento de la titularidad privada; b) la previsión expresa de que los propietarios no gozarían de la protección administrativa y c) la aplicación tanto a las aguas públicas como a las aguas privadas de las normas excepcionales para situaciones de crisis”<sup>101</sup>.

Sin embargo, el trámite administrativo de estas disposiciones transitorias ha sido muy lento<sup>102</sup>. De hecho, en la cuenca Alta del Guadiana en el periodo 2009-2013 (durante el proceso de regularización de los pozos ilegales del acuífero Mancha Occidental 23 U.H 0404) después de casi treinta años de la entrada en vigor de la LAg. de 1985 todavía se encontraban en trámite expedientes para su inscripción en el Catálogo de Aguas Privadas. En este aspecto debe destacarse la cortedad de miras de los propios Organismos de cuenca, ya que deberían tener conocimiento de todos los aprovechamientos existentes para poder efectuar una planificación hidrológica y consecuente gestión realista del recurso, máxime en zonas sobreexplotadas como es el caso de estudio.

Por otro lado, respecto a las consecuencias jurídicas de las opciones que recoge la Disposición transitoria tercera son en primer lugar la utilización de las aguas que aparece condicionada por las normas que regulan la sobreexplotación de acuíferos, los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad y, en general, las relativas a limitaciones del uso del dominio público (apartado 4 de esta disposición). Estas limitaciones –que no servidumbres- son obviamente las de carácter general que cabe deducir del Título IV del TRLA y sus normas de desarrollo en relación a las aguas públicas. La imposición de las limitaciones de carácter general sobre el uso del dominio público hidráulico que se aplican también a las aguas privadas. No de las que, en concreto, puedan establecerse para un aprovechamiento en particular de aguas públicas.

---

<sup>99</sup> Vid. DEL SAZ (1990), p. 299 y ss.

<sup>100</sup> Vid. MOREU BALLONGA (1990), p. 68 y ss.

<sup>101</sup> EMBID IRUJO (2006 a), p.192

<sup>102</sup> Vid. DELGADO PIQUERAS Y GALLEGO CÓRCOLES (2007), p. 15 y ss.

En segundo lugar, y cualquiera que sea la opción que se siga, el apartado 3 de las Disposiciones transitorias (en nuestro supuesto la tercera) requiere lógicamente la determinación precisa y efectiva de la situación de la que se parte. No sólo en cuanto a su existencia: también, en cuanto a los caudales y en cuanto a la forma de aprovecharlos. Es, diríamos, el punto de partida que es necesario fijar: ahora bien, el incremento de los caudales totales utilizados, así como la modificación de las condiciones o régimen del aprovechamiento requerirá la oportuna concesión que ampare la totalidad de la explotación.<sup>103</sup>

Por último, no se establece rechazo alguno respecto al reconocimiento de los derechos existentes; va a incidir en ello, sin embargo, prohibiendo su ampliación o modificación respecto a los caudales utilizados y a la forma en que se vinieran aprovechando, al exigir en tal caso nueva concesión que ampare, no sólo la modificación de la forma en que vinieran utilizándose las aguas o de su caudal, sino la totalidad del aprovechamiento. Modificación o ampliación en el uso de aguas privadas que, diríase, las convierte a todas en públicas. En este supuesto y como resultado de la exigencia de título concesional, las aguas son ya inmediatamente públicas y no al cabo de cincuenta años en el supuesto que se hubiese optado inicialmente por un derecho de aprovechamiento temporal, o la conversión a públicas en el caso de las inscritas en el Catálogo de Aguas Privadas.

## 2. TRANSFORMACIÓN DE LAS AGUAS PRIVADAS EN PÚBLICAS EN EL MARCO DEL PEAG

Primeramente, a la vista de las opciones de las disposiciones transitorias de la LAg. de 1985 (actual TRLA), los títulos habilitantes que otorgan utilizar el agua serán la concesión de aguas, los aprovechamientos de aguas por disposición legal, los aprovechamientos temporales de aguas privadas (Art. 189.3 RDPH), y por último las aguas privadas inscritas en el Catálogo de Aguas Privadas (Art.196 RDPH).

Pues bien, entendido el juego de las mencionadas transitorias deben conectarse con las medidas incorporadas en el citado Plan sectorial<sup>104</sup>. Dicho Plan va a permitir que

---

<sup>103</sup> Vid. DE LA CUÉTARA (1989), pp. 93 y ss. sobre esta cuestión expresa este autor “en relación con el supuesto de pozos y galerías, se ha planteado hasta qué punto resulta aplicable el principio que la Ley sanciona en aquellos supuestos en los que se han iniciado obras de ampliación de alumbramientos ya existentes”.

<sup>104</sup> En este aspecto el propio Preámbulo del PEAG dice: “(...) Existe, también, un hilo conductor consistente en facilitar a los particulares la transformación de los derechos privados existentes en concesionales, para lo que se ofrece un procedimiento administrativo específico y se aclara el significado de la modificación de las condiciones de aprovechamiento en el uso de los pozos, igualmente, se ofrecen líneas directrices sobre la política de adquisición de derechos de uso de agua. Todo ello, de acuerdo con lo preceptuado en las disposiciones adicionales segunda y tercera del antes citado Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre. Ese objetivo de propiciar la transformación de derechos privados en concesionales coincide con lo que fue directriz de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y que hoy cuenta con distintos elementos adicionales a los que se ha llegado por puras razones de evolución del ordenamiento jurídico. Así, es bien conocido que el contrato de cesión de derechos de uso de agua está vedado a los titulares de derechos inscritos en el Catálogo de Aguas privadas, pero permitiendo a los titulares de derechos concesionales o a los de aprovechamientos temporales de aguas privadas. Ello tiene su correspondiente reflejo en las Normas del Plan Especial. De esta forma se intenta unificar en la medida de lo posible el régimen jurídico de las aguas en este espacio territorial tan sensible, lo que llevará consigo mayores posibilidades de intervención por parte de la Administración hidráulica y, al tiempo de una protección administrativa efectiva para todos los derechos transformados en concesionales. (...)”.

los titulares de aprovechamientos de aguas privadas, bien inscritas en la Sección C del Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas, puedan transformar su título en una concesión administrativa (Arts. 3 y 4 de sus Normas y la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre)<sup>105</sup>.

En relación al trámite de otorgamiento se llevará a cabo sin competencia de proyectos y exigirá además del informe de compatibilidad con el Plan hidrológico de la cuenca y con el PEAG –como se ha expresado jurídicamente vigente-, el de la Administración competente en función del uso a que se destine, la práctica información pública y la solicitud de informe a la Comunidad de usuarios, si estuviese constituida. En cuanto al plazo para la resolución del procedimiento se reduce a doce meses, transcurrido el cual sin resolver se entenderá denegada la solicitud (Art. 24.1 de la LPAC y Art. 116 del RDPH). En el caso de los usos agrarios, debía solicitarse, en principio, informe previo al órgano competente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y al Consorcio (Art. 4.9 de sus Estatutos). Obviamente, tras la disolución de este órgano únicamente se emitirá informe del órgano competente en materia de agricultura de la CA.

La concesión, en principio, podrá otorgarse conforme a las características que figurasen inscritas. No obstante, la CHG deberá comprobar la adecuación de la misma a la realidad y la idoneidad del volumen, máxime en el supuesto de aguas privadas. En estas últimas los propios titulares declaraban sus aprovechamientos para su inscripción en el Catálogo, sin necesidad de acreditarlos, circunstancia, esta última, que si se dio en la inscripción de los aprovechamientos temporales de aguas privadas (Sección C del Registro de Aguas).

El volumen tendrá que ajustarse en todo caso a las dotaciones que fije el plan hidrológico vigente en ese momento, o, en el caso de masas de agua subterránea declaradas en riesgo conforme disponga el Programa de actuación, o bien, el POE, en tanto se apruebe aquel, siempre que aquellas se encuentren integradas en acuíferos inicialmente declarados sobreexplotados. De modo que la concesión no podrá otorgar un volumen superior al que reconozca como de posible aprovechamiento en esas normas.

En cualquier caso, cuando mejore el estado de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado y se cuente con recurso disponible, la CHG, de oficio o a instancia de parte, podrá revisar conjuntamente las concesiones a que se refiere este precepto para aumentar, de forma proporcional y equitativa, el volumen de derechos reconocido en ellas.

El término de la concesión será el 31 de diciembre de 2035, teniendo en ese momento preferencia para obtener una nueva concesión<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> En el acuífero Mancha Occidental (23) U.H. 04.04. de un volumen de 604 hm<sup>3</sup> y superficie de 149.500 ha (Sección C y aguas de Catálogo) habían solicitado el paso a concesión al 30 de abril de 2010 un volumen de 14 hm<sup>3</sup> y superficie de 7.137 ha. Fuente: datos facilitados por la CHG desde la aprobación del PEAG y durante la vigencia del Consorcio.

<sup>106</sup> Esta fecha es coincidente con el plazo establecido para los aprovechamientos temporales de aguas privadas regulado en las disposiciones transitorias segunda y tercera del TRLA. En los mismos términos en la disposición transitoria tercera bis y décima del TRLA, introducido por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre.

Por último, merece especial atención lo dispuesto en el apartado segundo de la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre (desarrollado en el Art. 12 de las Normas del PEAG). En concreto me refiero a la modificación de las condiciones o régimen del aprovechamiento, siendo el verdadero caballo de batalla en la aplicación de estas disposiciones transitorias. Así pues, en el Alto Guadiana quedaron concretadas las actuaciones consideradas “una modificación del aprovechamiento de aguas”, en particular el aumento de la profundidad o del diámetro del pozo, así como cualquier cambio en su ubicación, a cuyos efectos deberá tramitarse la correspondiente concesión del conjunto de la explotación agraria.<sup>107</sup>

Posteriormente, el legislador ha extendido estas medidas con carácter general en los términos del apartado siguiente.

### 3. TRANSFORMACIÓN DE DERECHOS PRIVADOS EN AGUAS PÚBLICAS CON CARÁCTER GENERAL Y SU CONEXIÓN CON LA NORMATIVA DEL ALTO GUADIANA

La reiterada Ley 11/2012, de 19 de diciembre, ha introducido cambios en el TRLA, en concreto en lo que ahora interesa determina la posibilidad de transformar con carácter voluntario derechos privados en aguas públicas y define que se entiende por modificación de los aprovechamientos de aguas, a los efectos de su paso obligado a concesión. Pues bien, como he comentado en el apartado anterior, en la cuenca Alta del Guadiana ya se contaba, seis años antes, con una normativa específica en términos semejantes<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Desde un punto de vista doctrinal se ha defendido un entendimiento amplio de las modificaciones admisibles en las explotaciones, de modo que no se debería impedir las reformas que, como la profundización de los pozos, se dirijan a mantener el caudal anteriormente aprovechado. Así DE LA CUÉTARA (1989), pp. 118 a 121 manifiesta “que el elemento diferencial sería la ampliación efectiva de los caudales de que se disponía antes de la Ley; si ésta no tiene lugar, si el caudal alumbrado se mantiene en cuantía y ritmo de extracción, en principio habrán de aceptarse las modificaciones pretendidas por el explotador; y cuando una modificación pueda realizarse sin daño de terceros o del acuífero y sea totalmente imprescindible para mantener el equilibrio económico de la explotación, también habrá de aceptarse, incluso suponiendo incremento de caudal”. También existe una interpretación más restrictiva de la congelación de la propiedad de las aguas, de modo que no cualquier modificación de la explotación debe ser admitida por la Administración hidráulica. Considera el profesor A. EMBID “que solo la lectura y la consiguiente interpretación literal permitiría un resultado coherente, de modo que cualquier modificación de las condiciones o régimen del aprovechamiento (de emplazamiento del pozo, de profundidad, de anchura del mismo, de destino de las aguas, etc...) determinaría inexorablemente el paso al régimen concesional”. El propio autor admite que dicha interpretación puede conllevar la extinción del derecho de pozo al señalar que “la conclusión puede ser dura, pero es la de la Ley. Quizá una Ley incompresible desde presupuestos meramente técnicos, pues cualquier pozo se degrada durante el tiempo de su explotación y es necesario realizar determinadas labores para mantenerlo en funcionamiento y conseguir con él el tipo de prestaciones iniciales que, se supone, coinciden con las del título jurídico que permitió su construcción y puesta en funcionamiento, pero son las conclusiones a las que es factible llegar desde las premisas jurídicas que están a nuestra disposición”. En este sentido, opina que de *lege ferenda* se debería permitir –con el adecuado amparo normativo y control de la Administración hidráulica– determinadas modificaciones allí donde las masas de agua subterráneas no estuvieran en riesgo, ni, además, pudieran ponerse en riesgo por dichas modificaciones. *Vid.* EMBID IRUJO (2006 a), pp. 200 y ss.

<sup>108</sup> En los términos del Real Decreto Ley 9/2006, de 15 de septiembre, en vigor desde el 16 de septiembre de 2006, según su disposición final cuarta (BOE núm. 222, de 16 de septiembre), y su desarrollo en el PEAG con efectos desde el 25 enero de 2008 (BOE núm. 21, de 24 de enero de 2008). Respecto a las disposiciones tercera bis y décima se aplican a partir del 6 de mayo de 2012, según la disposición final

La disposición transitoria tercera bis de la norma general concreta aquellos supuestos de modificación de condiciones o régimen del aprovechamiento, en aquellas actuaciones que supongan: a) a nivel general, variación de profundidad, de diámetro y de localización del pozo b) cambio de uso, ubicación o variación de la superficie sobre la que se aplica el recurso en caso de los aprovechamientos de riego.

Asimismo, se prevé que la Dirección General del Agua dicte unas instrucciones, en las que se establezcan los criterios técnicos para la aplicación uniforme de lo que se acaba de indicar. Por lo que, habrá que esperar a conocer en que consisten con el fin de utilizar las mismas pautas en cada de los casos descritos<sup>109</sup>.

Si se comparan los supuestos de modificación de condiciones o régimen del aprovechamiento enumerados más arriba con lo regulado para el Alto Guadiana se observa que el apartado a) se determina en los mismos términos que el apartado 2 de la disposición adicional segunda del Real Decreto Ley 9/2006, y el b) son criterios ya establecidos por la jurisprudencia cuya actuación conlleva el paso a concesión administrativa; en consecuencia de aplicación con carácter general y por ende en el ámbito territorial del PEAG.

La nueva concesión a otorgar, será a instancia de parte y sin procedimiento de competencia de proyectos, exigiendo los informes previos en función del uso y, en su caso, de la Comunidad de usuarios y la correspondiente información pública, sin perjuicio del informe de compatibilidad con el Plan hidrológico.

Las características de la nueva concesión serán las siguientes: el plazo de la concesión no será inferior al establecido en su inscripción en el Registro de Aguas – Sección C aprovechamientos temporales de aguas privadas- y finalizado el plazo tendrá preferencia el concesionario para obtener una nueva concesión<sup>110</sup>. El resto de características serán las mismas que ya figuraban con las modificaciones a que dio lugar la nueva concesión, previa comprobación de su adecuación a la realidad por el Organismo de cuenca, a excepción de la modificación de las características que ha iniciado la tramitación.

En caso que la nueva concesión se refiera a masas de agua subterránea declaradas en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado, dicha concesión estará

---

tercera del Real Decreto Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente (BOE nº 108 de 5 de mayo) y posterior modificación a través de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente.

<sup>109</sup> Después de seis años, al menos que yo conozca, no se han dictado dichas instrucciones por la DGA. Circunstancia que no se entiende, ya que la aplicación de esta norma dependerá de la interpretación de cada organismo de cuenca. Máxime a la vista de su redacción, así en su tenor literal se establece:” (...)1. A los efectos de aplicación del apartado tercero de las disposiciones transitoria segunda y tercera, se considerará modificación de las condiciones o del régimen de aprovechamiento, entre otras, las actuaciones que supongan la variación de la profundidad, diámetro o localización del pozo, así como cualquier cambio en el uso, ubicación o variación de superficie sobre la que se aplica el recurso en el caso de aprovechamientos de regadío.(...)” Por lo que, si bien el precepto enumera las actuaciones opino que no está claro que sean las únicas que puedan considerarse a estos efectos, al incluir el término “entre otras”.

<sup>110</sup> Plazo máximo 31 de diciembre de 2035, a la vista del término que establecía el apartado primero de la disposición transitoria tercera de la LAg. de 1985.

sometida a las limitaciones establecidas en el programa de actuación, o en su defecto, a las medidas cautelares relativas a la extracción o de protección de la calidad del agua subterránea que en su caso se establezcan.

Estas limitaciones que ahora refleja el legislador no es nada nuevo, ya eran de obligado cumplimiento para los aprovechamientos temporales de aguas privadas, conforme el apartado cuarto de la disposición adicional tercera del TRLA. Por lo que, si se transforman en concesión administrativa, igualmente, les será de aplicación las restricciones que puedan existir en el uso del dominio público hidráulico (Arts. 55, 56 y 58 del TRLA) y sin perjuicio de las específicas que puedan determinarse en la propia concesión.

Por otra parte, tan solo se hace referencia a los aprovechamientos temporales de aguas privadas, sin embargo nada dice sobre las aguas privadas inscritas en el Catálogo, interpreto que para éstas deberá aplicarse la disposición transitoria décima introducida, igualmente, por esta Ley.

Esta última disposición ofrece la posibilidad de instar la transformación en concesión a los titulares de aprovechamientos de aguas inscritos en el Catálogo de Aguas Privadas. En lo que se refiere al trámite de otorgamiento y las características de la concesión se regula, en los mismos términos, que la disposición transitoria tercera bis, siendo el término de la concesión el 31 de diciembre de 2035; como particular en las masas de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado que no cuenten con un Plan de actuación no se podrá instar la transformación del derecho.

En resumen el legislador ha introducido un precepto que clarifica el concepto de modificación de las condiciones o del régimen del aprovechamiento para los derechos inscritos en la sección C del Registro de Aguas y su paso a concesión administrativa y por otro la facultad de solicitar la transformación de las aguas inscritas en el Catálogo de Aguas Privadas a públicas, salvo en aquellos supuestos en los que, declarada una masa de agua en riesgo de no alcanzar el buen estado, no disponga del correspondiente plan de actuación.

Sin embargo, a la vista de su redacción hubiese sido mucho más clarificador haber optado por un único precepto en términos semejantes a la norma específica para el ámbito territorial del Alto Guadiana. De esta forma se obtendría, de forma más contundente, la simplificación administrativa a la que hace referencia el Preámbulo de la citada Ley<sup>111</sup>. Es decir, poder instar la transformación de aguas inscritas en la sección C del Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas en aguas públicas mediante una concesión administrativa. En el mismo sentido, hubiese sido más

---

<sup>111</sup> El Párrafo segundo y octavo del Preámbulo de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente dicen (...) La reforma que acomete la presente Ley se orienta a la simplificación administrativa, eliminando aquellos mecanismos de intervención que por su propia complejidad resultan ineficaces, y lo que es más grave, imponen demoras difíciles de soportar para los ciudadanos y dificultades de gestión para las Administraciones públicas. La simplificación y agilización administrativa de las normas ambientales que se promueve, además de ser necesaria en sí misma, resulta un medio idóneo para acompañar a las reformas, que con carácter urgente, el Gobierno ha puesto en marcha [...] En la misma línea, esta Ley incorpora medidas que incentivan, como mecanismo potestativo, la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, con el objetivo, entre otros, de facilitar y mejorar la gestión de episodios meteorológicos e hidrológicos desfavorables (...).

aclaratorio definir para ambos supuestos qué se considera modificación de las condiciones o régimen de los aprovechamientos.

En el caso de las masas de agua declaradas en riesgo el legislador debería haber optado por una redacción fuera de toda duda, de tal forma que, el volumen máximo a otorgar en la concesión será el establecido en el correspondiente Plan de Actuación. Todo ello sin perjuicio que pueda revisarse y aumentar de manera proporcional y equitativa dicho volumen, cuando mejore el estado de las masas de agua, y, en todo caso, sin poner en riesgo la permanencia de los objetivos generales ambientales previstos en el TRLA.

Con todo, las limitaciones a las que hace referencia la disposición transitoria tercera bis y la décima deben interpretarse en este sentido. En concreto en la futura concesión que se otorgue el volumen máximo aprovechable no podrá ser superior al establecido en el Plan de actuación, o, en su defecto, conforme las medidas cautelares que se determinen; en caso contrario la Administración hidráulica estaría otorgando un “agua de papel” quizá jurídicamente acreditada pero inexistente en la realidad.

#### 4. UNAS REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO DEL DERECHO PREFERENTE PARA LA OBTENCIÓN DE UNA NUEVA CONCESIÓN CONFORME EL TRLA Y LAS NORMAS PARA EL ALTO GUADIANA

A la vista de lo expuesto anteriormente, los títulos que habilitan el derecho del uso al agua para la zona del Alto Guadiana se otorgan, mayoritariamente, hasta el 31 de diciembre de 2035, con preferencia para obtener una nueva concesión.

En este aspecto ¿cómo debe entenderse el derecho preferente que se regula en estas disposiciones?, es decir, bien como una prelación *ex lege*, o sí, por el contrario, habrá de respetar la prelación de los aprovechamientos que en ese momento establezca la norma, en la actualidad conforme el vigente artículo 60 TRLA<sup>112</sup>. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha adelantado que prevalece la segunda interpretación. Así, pongo como ejemplo la STS de 22 de septiembre de 2003, la cual afirma que el derecho preferente para la obtención de la concesión no excluye criterios de racionalidad, contemplación del interés público y orden de preferencia en el otorgamiento de las concesiones a que se refieren los Arts. 57.1 y 4, 58.1 y 3 de la LAg. de 1985<sup>113</sup>.

En todo caso, como se ha razonado a lo largo del presente capítulo, cualquier actuación en el dominio público hidráulico deberá realizarse en el marco de la planificación hidrológica. Por lo que, en dicha normativa debiera regularse estas concesiones y sus condiciones para, en su caso, ser aprobadas por la Administración hidráulica. No obstante, en el momento de la redacción del presente estudio quedan más de quince años para que expire el plazo de estos títulos que avalan el uso del agua.

---

<sup>112</sup>Vid. MARTIN RETORTILLO *op. cit.*, p.147. Para este autor debe prevalecer la interpretación conforme al tenor literal de la propia disposición transitoria «de conformidad con la presente ley», esto es, otorgamiento de la concesión respetando las prelación de que conforme a la ley están establecidas. Esta interpretación es asimismo mantenida por ALCAÍN MARTÍNEZ (1994), p. 84.

<sup>113</sup>RJ 2003\7175 en su FJ Tercero. Vid. la STS 14 de abril de 2004, (Ponente Fernández Valverde, RJ 2004\4955) y la STSJ de Cataluña de 16 de octubre de 2000 (JUR 2001\58940).

Por tanto, dependerá, en ese momento, del estado real de las masas de agua, las posibles afecciones ambientales y sociales que puedan ocasionar su otorgamiento o denegación y, obviamente, de los textos legales y normativa que a estos efectos se encuentren vigentes. A este respecto, debe tenerse en cuenta el cumplimiento de los objetivos medioambientales previstos en la disposición adicional undécima del TRLA, sin que pueda exceder la fecha de 31 de diciembre de 2027, salvo que no pueda practicarse por condiciones naturales. Circunstancia que deberá tenerse en cuenta en el otorgamiento de aquellas.

Con todo, hay que considerar que las futuras concesiones que se autoricen no son verdaderamente nuevas, de hecho el volumen de agua a utilizar para los distintos usos –en particular los abastecimientos y el uso agrícola- ya se encontraba “*asignado*” en la masa de agua subterránea donde se encuentre el correspondiente aprovechamiento. Por lo que me cuestiono si nos encontramos realmente ante la renovación de un título jurídico que ya habilitaba el uso del agua. A estos efectos, en el momento presente para los usos agrícolas y abastecimiento de poblaciones el TRLA y su RDPH regula la novación de concesiones, formalizándose antes de materializar la extinción de la anterior concesión. Así pues, esta figura podría aplicarse para estos supuestos, la cual se analiza a continuación con detalle.

#### **IV. LA NOVACIÓN DE LAS CONCESIONES EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO. CONSIDERACIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA**

Primeramente hay que recordar que en el PHC (2016-2021) se ha regulado la prohibición de otorgar concesiones de aprovechamiento de aguas superficiales en aquellas masas coincidentes parcial o totalmente con zonas acuíferas en riesgo de no alcanzar el buen estado, y todas las concesiones en aguas subterráneas, salvo las destinadas al uso de abastecimiento de población, industrial o ganadero hasta las asignaciones y reservas del citado Plan (Art. 11), que en el caso de uso ganadero o industriales, estarán limitadas a un volumen máximo anual de 15.000 m<sup>3</sup>. Por otra parte, podrán otorgarse concesiones que no generen un incremento del recurso, esto es, las que se deriven de las transformaciones de derechos privados, las concesiones asociadas al desarrollo de la disposición adicional decimocuarta del TRLA, y, obviamente, las que pudieran derivarse del Centro de Intercambio de Derechos de uso privativo del agua.

Sin embargo, en dicho plan hidrológico así como en la evolución de la normativa expuesta para el Alto Guadiana poco o nada se dispone para los supuestos de renovación o novación de una concesión ya existente. Es cierto que en el Alto Guadiana la mayoría de los títulos que habilitan el uso del agua tienen carácter privado, máxime cuando desde los años 80 hasta el momento presente no se aprueban concesiones para uso agrícola que genere la necesidad de mayor recurso hídrico. No obstante, existen concesiones para aguas superficiales y subterráneas que fueron autorizadas antes de la citada declaración de sobreexplotación y cuyo término es anterior a 31 de diciembre de 2035 (plazo máximo autorizado para los aprovechamientos de agua de esta zona, a excepción, obviamente, de las aguas privadas inscritas en el Catálogo de Aguas Privadas). Así pues ¿sería posible renovar estas concesiones ya existentes en masas de agua declaradas en riesgo?. Para dar respuesta a este interrogante debo centrarme de

nuevo en la temporalidad de las concesiones y en la propia figura de la novación que regula la norma sectorial del dominio público hidráulico.

## 1. INTRODUCCIÓN. LA CONCESIÓN DE AGUAS COMO DERECHO A TÉRMINO: NORMATIVA EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Como ya se ha dicho la exigencia de la temporalidad en las concesiones demaniales encuentra su explicación y origen histórico en el principio de inalienabilidad del dominio público, consagrado hoy en el artículo 132.1 de la CE. Con esta exigencia se trata de evitar que por el mero transcurso del tiempo pueda ganarse de forma definitiva y permanente la titularidad del bien concedido<sup>114</sup>.

Así las cosas, hoy el Art. 93.3 de la LPAP dispone que el elemento temporal es necesario en la concesión, esto es, normativamente impuesto, aunque su concreta determinación en cada caso quede a la decisión discrecional de la Administración<sup>115</sup>. El término final ha de ser considerado, pues, una cláusula *iuris*, es decir, una cláusula que ha de constar en el acto concesional por voluntad de la ley y no por voluntad de la Administración. A su vez el plazo es parte integrante del contenido básico del derecho que se otorga. La concesión de dominio público otorga un derecho real administrativo de carácter estable, es decir, una duración prolongada en el tiempo.

En este sentido debe tenerse en cuenta que la LPAP cumple dos funciones al propio tiempo: de una parte, tiene una proyección plena en la Administración del Estado y sus Organismos Públicos ( Art. 2.1 LPAP); y por otra parte ha de cumplir una misión aún más trascendente ya que se trata de una Ley dictada en uso de lo dispuesto por el artículo 149.1.18ª de la CE, y por tanto tiene como finalidad esencial la de establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas (Art. 1 LPAP), amén de otros mandatos de aplicación plena que dimanen de otros títulos competenciales de pertenencia puramente estatal.

---

<sup>114</sup> Vid. GARCIA DE ENTERRÍA (2007), pp. 64-65 explica que “la cláusula de reversión viene a sancionar... con una garantía de rigurosa eficacia, la regla de la inalienabilidad... su propio mecanismo consiste justamente en una restitución predeterminada y automática que evita la violencia de una declaración revocatoria. Su eficacia ex nunc, por último, frente a la ex tunc que es propia de la restitución, permite cohesionar la efectividad de las cesiones reales con el principio superior de la inalienabilidad”. De esta misma preocupación se ha hecho eco la jurisprudencia, de entre la que cabe destacar por su expresividad y cercanía la STS de 4 de junio de 1997 (RJ 1997\5216). En ella el TS confirmó la decisión de la Audiencia Territorial de Valencia que había anulado dos Resoluciones de la Confederación Hidrográfica del Júcar otorgando, a favor de un particular, autorización administrativa para proceder al desvío de un tramo del cauce del “Barranco del Pontiet” que discurre por su finca. Para el Alto Tribunal el acto administrativo anulado por la Audiencia es una verdadera concesión y no una autorización, dado que otorga un uso privativo del dominio público hidráulico (del tramo del cauce del río o arroyo cuya desviación se pretende), excluyendo de este modo el uso por cualquier otra persona. Pues bien, dicho acto, en apreciación del Tribunal Supremo, contiene un defecto esencial, el fijar el plazo de la concesión, “lo que equivale a decir que es indefinida. Esto pugna con la naturaleza inalienable del dominio público, y tácitamente se está operando una transferencia de propiedad en favor de un particular, sin una previa desafectación, contrariamente a los principios que en este punto se recogen en el artículo 132 de la Constitución”.

<sup>115</sup> Vid. PAREJO ALFONSO (2004), pp. 433-474. Sostiene el autor que “es consustancial a la concesión, conforme al artículo 93.3 de la LPAP, serlo por tiempo determinado. Su otorgamiento sólo puede producirse legalmente”.

“es consustancial a la concesión, conforme al artículo 93.3 de la LPAP, serlo por tiempo determinado. Su otorgamiento sólo puede producirse legalmente”. Vid. PAREJO ALFONSO (2004), pp. 433-474.

En este aspecto, bien es cierto que se proclama la LPAP como Ley supletoria respecto a las leyes especiales que regulan los distintos sectores demaniales (en su Art. 5.4). Sin embargo la supletoriedad proclamada por esta Ley queda matizada, en el sentido de que su posición respecto a las leyes especiales es sin perjuicio de la prevalencia que, en todo caso, despliegan determinados artículos declarados básicos o de aplicación general, según su disposición final segunda.

Tal es el caso del citado Art. 93.3 de la LPAP, lo que conlleva una prohibición dirigida a las normas especiales que ya no podrán establecer plazos superiores a setenta y cinco años y ello sin perjuicio ni menoscabo de la aplicación prioritaria de las normas especiales.

Centrándome en la ley sectorial del dominio público hidráulico, la LAg de 1985 –como se ha analizado al inicio de este capítulo– acabó con la posibilidad de otorgar concesiones a perpetuidad, no siendo posible ganar por prescripción el derecho al uso privativo del dominio hidráulico. En el momento presente, el Art. 59.4 del TRLA establece que toda concesión de aguas se otorgará conforme las previsiones de los planes hidrológicos y por un plazo máximo de setenta y cinco años<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> En relación a la distinta regulación entre los plazos concesionales que se encuentran en diversos planes hidrológicos *Vid.* EMBID IRUJO (2015), p. 94 y ss. En este sentido, como manifiesta este autor, debieran motivarse las diferencias que puedan y hasta es posible que deban existir en relación al plazo de las concesiones en los distintos planes hidrológicos, o en su caso, lo contrario buscar una cierta homogeneización, en todo caso, motivada. Sin embargo tanto en la primera revisión de la planificación hidrológica para su adaptación a la DMA (2009-2015) como en la segunda (2016-2021) poco se ha dispuesto sobre este particular.

En cuanto al término de las concesiones establecido en los distintos planes hidrológicos aprobados mediante Real Decreto 1/2016, de 8 enero, enumero algunas precisiones considerando los anteriores planes derogados: 1) El Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental (Anexo I) en su normativa (Art. 29) regula las limitaciones a los plazos concesionales en los mismos términos que la normativa (Art. 42) del derogado Real Decreto 400/2013, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Oriental. 2) El Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Cantábrico Occidental (Anexo II) en su normativa (Art. 29) determina las limitaciones a los plazos concesionales en los mismos términos que la normativa (Art. 44) del derogado Real Decreto 399/2013, de 7 de junio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Cantábrico Occidental. El plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Miño-Sil (Anexo III) en su normativa (Art. 30) regula en los mismos términos el plazo concesional que en la normativa (Art. 50) del derogado Real Decreto 285/2013, de 19 de abril, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil. El plan hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Duero (Anexo IV) en su normativa (Art. 31) regula los plazos concesionales fijando un mínimo y un máximo en función de los distintos usos. A estos efectos en la normativa (Art. 47) del derogado Real Decreto 478/2013, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Duero tan solo fijaba un plazo máximo para cada uno de los usos. Además en el nuevo texto se reduce el plazo máximo, sin perjuicio de que forma excepcional pueda ampliarse hasta 75 años. En concreto para los usos industriales que comprenden la producción de bienes y servicios de consumo, de ocio y turismo, extractiva y fuerza motriz el plazo en función del balance económico se fija entre 10 y 30 años (en el anterior plan se establecía un plazo máximo de 40 años, considerando las inversiones condicionadas al aprovechamiento), para los usos industriales para producción de energía se regula en los mismos términos pero se limita un mínimo de 15 años y un máximo de 40 años (en el anterior plan con carácter general se regulaba hasta 40 años), el uso para regadío se fija el plazo entre 15 y 40 años considerando el balance económico (en el anterior plan el término se fijó en 50 años). Los plazos para fijar canales artificiales de navegación se dispone un intervalo entre 10 y 30 años (en el anterior plan se disponía un máximo de 40 años). Por último el plazo de las concesiones y autorizaciones para recarga se ha establecido con un mínimo de 10 años y máximo de 30 años (frente al plazo máximo de 50 años regulado en la anterior normativa). El Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Tajo (Anexo V) en su normativa (Art. 23) dispone las limitaciones a los plazos concesionales en los mismos términos que la normativa (Art. 32) del derogado Real Decreto

Pues bien, si me detengo en el PHC (2016-2021) no he encontrado precepto alguno que regule el plazo concesional<sup>117</sup>, por consiguiente será de aplicación directa lo dispuesto en el TRLA. En este aspecto dependerá del tipo de uso y demás condiciones que se concreten en la propia concesión, fijando su término la Administración hidráulica, en el marco de su discrecionalidad<sup>118</sup>.

Obviamente, me refiero a las concesiones que requieran nuevo recurso hídrico, dado que la transformación de los derechos privados en concesionales su plazo esta limitado a 31 de diciembre de 2035. Respecto a las nuevas concesiones que pudieran derivarse del Centro de Intercambio de Derechos, o en su caso, de la disposición

---

270/2014 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica española del Tajo. El Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir (Anexo VII) en su normativa (Art. 27) si bien los plazos concesionales son los mismos que en la anterior normativa (Art. 39) del Real Decreto 355/2013 por el que se aprueba el Plan hidrológico de la demarcación hidrográfica del Guadalquivir, sin embargo para otorgar el plazo máximo, esto es, hasta 40 años, será preceptiva su justificación, circunstancia que en el anterior Plan no se establecía, de hecho tan solo se determinaba dicho intervalo de tiempo (entre veinte y cuarenta años). El Plan Hidrológico de la demarcación de Ceuta (Anexo VIII) en su normativa (Art. 20) regula los plazos concesiones en los mismos términos que la normativa (Art 29) del derogado Real Decreto 739/2013, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Ceuta. El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla (Anexo IX) en su normativa (Art. 20) regula los plazos concesionales en los mismos términos que la normativa (Art. 29) del derogado Real Decreto 740/2013, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Melilla. El Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura (Anexo X) en su normativa (Art. 39) se regula el plazo concesional en términos semejantes que la normativa (Art. 41) del derogado Real Decreto 594/2014, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Segura. En el mismo sentido en Plan Hidrológico de la demarcación del Júcar (Anexo XI) en su normativa (Art. 37) se regula en los mismos términos que la normativa (Art. 40) del derogado Real Decreto 595/2014, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Júcar. Por último el Plan Hidrológico de la demarcación del Ebro (Anexo XII) en su normativa (Art. 55) se establece el plazo concesional en los mismos términos que la normativa (Art. 54) del derogado Real Decreto 129/2014 por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro.

A lo comentado hay que añadir que el Art. 97 del RDPH, en su redacción dada por el Art. 1.9 del Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, establece que el plazo máximo de las concesiones será de setenta y cinco años de conformidad con la LPAP. En cualquier caso, el cumplimiento o vencimiento del plazo o término final extingue *ipso iure* el acto administrativo y, con él, el derecho real administrativo otorgado. Así como la declaración de extinción del derecho carecen de efectos constitutivos, limitándose a declarar la producción de un efecto, la extinción normal, determinado por el propio ordenamiento jurídico y concretado por el acto administrativo concesional. En este sentido la STS de 14 de julio de 1981 (RJ 1981\3484) ha afirmado que la caducidad por cumplimiento del término de la concesión constituye un efecto *ex lege* “propio de los negocios fijos”, aunque sometido, en principio, para su plena efectividad, al presupuesto (*conditio iuris*) de la declaración expresa de la Administración; declaración que se limita a constatar la producción del hecho extintivo de la concesión, y a manifestarlo, para así eliminar toda duda al respecto, y suprimir el equívoco de una situación de apariencia, de una concesión en realidad caducada, pero hasta entonces no declarada”. *Vid* LOPEZ MENUDO (2007), pp. 420-424 y FERNANDEZ ACEVEDO (2007), p. 291. Por su parte la autora DEL SAZ considera que la declaración de extinción en una concesión de aguas lejos de tener carácter declarativo, es constitutiva de la extinción puesto que producida la causa que da lugar a la extinción la Administración puede discrecionalmente y sin perjuicio de las sanciones correspondientes rehabilitar la concesión. *Vid*. DEL SAZ (1990), p. 276.

<sup>117</sup> El anterior PHC (2009-2015) determinaba en el Art. 22.9 de su normativa a efectos del término de las concesiones que se tendría en cuenta lo establecido en el Art. 59.4 del TRLA, es decir, el plazo máximo de setenta y cinco años; en todo caso considerando el plazo para la amortización técnica y económica de las instalaciones cuyo estudio justificativo debía incluirse en la documentación que acompaña a la solicitud para la fijación del plazo concesional.

<sup>118</sup> En este aspecto la inexistencia del término de las concesiones en el plan hace que el acto sea más discrecional, siendo los márgenes de apreciación a favor del órgano concedente, aunque debe motivarse la decisión. *Vid* LOPEZ MENUDO *op. cit.* p. 399.

adicional decimocuarta del TRLA considero que el plazo máximo sería el 31 de diciembre de 2027, fecha límite para obtener la recuperación de las masas de agua, en virtud de la disposición adicional undécima 1 c) del mismo texto legal<sup>119</sup>.

Por último, en cuanto a la prórroga regulada en el Art. 59.6 del TRLA y Art. 153 del RDPH (en la redacción dada por el Art. 1.19 del Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre) nada se determina en la normativa del PHC (2016-2021). Por lo que, en cumplimiento de la propia Ley y su Reglamento podrá prorrogarse por un plazo máximo de diez años la concesión inicial, siempre que se justifique que se han llevado a cabo obras en el aprovechamiento de aguas cuyo coste no puede ser amortizado en el tiempo que falta hasta el final de la concesión y dichas obras no se opongan al Plan hidrológico. En todo caso la suma del periodo inicial de la concesión y su prórroga no podrá ser superior al plazo máximo de setenta y cinco años. Toda vez que, dicha prórroga deberá solicitarse antes de los últimos tres años de vigencia de la concesión.

Por tanto, como sobradamente es conocido, se confirma la temporalidad de las concesiones de agua. En cuanto a la cuenca del Guadiana se constata la inexistencia de regulación específica para el plazo de sus concesiones; circunstancia que conlleva la discrecionalidad del organismo de cuenca para la fijación de su término. En cualquier caso deberá tenerse en cuenta lo dispuesto para la novación de concesiones para abastecimiento de poblaciones y regadíos como se razona en los apartados siguientes.

## 2. LA NOVACIÓN DE LAS CONCESIONES PARA EL ABASTECIMIENTO A POBLACIONES Y REGADÍOS: NECESIDAD DE SU REGULACIÓN EN LOS PLANES HIDROLÓGICOS

En principio debo centrarme en la ley especial que le es de aplicación a las concesiones de dominio público hidráulico, en concreto el TRLA y sus normas de desarrollo. Dicha normativa distingue el otorgamiento de concesiones ordinarias y sus novaciones para los abastecimientos de poblaciones y regadíos. Es más, se comprueba que lo regulado para las nuevas concesiones ordinarias y las novaciones, difieren en la ubicación sistemática de la norma. Las primeras se encuentran en el Título IV la Sección 1ª del Capítulo III (Arts. 59 a 66), y en lo que respecta al procedimiento para su otorgamiento conforme la Sección 5ª del mismo Capítulo (Art. 79) del TRLA; y las segundas se sitúan en el Capítulo II del mismo Título, en el que dispone la extinción del derecho al uso privativo del agua (Art. 53.3).

Por su parte, el RDPH es aún más explícito, pues, al regular el procedimiento para otorgar la nueva concesión se refiere expresamente a la “novación de concesiones” (rúbrica de la sección 7ª del Capítulo III, Arts. 140 a 142).

Pues bien, considerando que toda concesión de aguas se encuentra limitada en el tiempo, antes de llegado su término, es decir antes de formalizar su extinción, el TRLA y su RDPH prevén su novación para los abastecimientos de poblaciones y regadíos.

De esta forma se pretende garantizar al concesionario la continuidad de su aprovechamiento de aguas autorizado inicialmente. De hecho la solicitud de nueva

---

<sup>119</sup> En el proceso de regularización de los pozos ilegales llevado a cabo en el acuífero Mancha Occidental -23- (UH 0404), como ya se ha expuesto, las concesiones otorgadas han sido hasta el 31 de diciembre de 2027.

concesión de aguas para aprovechamiento de abastecimiento o regadío ha de hacerse en el trámite de audiencia previa en el expediente de declaración de extinción o durante los últimos cinco años de vigencia de aquélla (Art. 53.3 del TRLA y Arts. 89.3, 141.1 y 164.1 del RDPH). Ahora bien, en ambos supuestos la concesión inicial sigue viva, es decir aún no se ha extinguido por transcurso del plazo, sin embargo llama la atención que tanto el TRLA como su Reglamento insisten en hablar de nueva concesión. La finalidad es clara, que la Administración, no sólo pueda, sino que debe realizar un nuevo examen de las determinaciones contenidas en la anterior resolución, de modo tal que, en su caso, las mismas puedan modificarse para adecuarlas al nuevo plan hidrológico o normas ambientales que puedan ser de aplicación. Con este trámite se pretende acentuar los mecanismos que permitan el logro de una óptima explotación del recurso, una más racional utilización del agua. En definitiva se trata de adaptar los aprovechamientos a la nueva planificación hidrográfica que en ese momento se encuentre en vigor.

Así las cosas, me cuestiono si verdaderamente en el trámite de una novación nos hallamos ante el otorgamiento de una nueva concesión. En este sentido se argumenta que en el vínculo jurídico de la novación o renovación de la concesión, según se desprende del propio TRLA y del RDPH, la extinción de la concesión –como ya se ha comentado– primera no llega nunca a producirse: efectivamente en el procedimiento no se prevé el juego de la declaración de extinción del artículo 53.2 de la Ley, ni, por supuesto, la reversión de las obras e instalaciones a la Administración concedente. Y aún más, el otorgamiento de esta nueva concesión no se produce con las mismas solemnidades procedimentales exigidas para la primera. Así, en virtud del Art. 53.3 del TRLA se dispone de forma expresa la eliminación de la competencia de proyectos. Por tanto no será de aplicación los principios de publicidad y tramitación en competencia, y por ende, no se tendrán en cuenta proyectos en concurrencia que, en igualdad de condiciones, prevean la más racional utilización del agua y una mejor protección del entorno.

En realidad no puede ser de otro modo, pues la extinción de la concesión de aguas conllevaría la imposibilidad de continuar prestando el servicio de abastecimiento por falta del elemento fundamental, el agua, hasta tanto no se otorgue la nueva concesión. En los abastecimientos a poblaciones es impensable que pueda dejarse de utilizar el agua, por lo que a través de la novación, siempre antes de la extinción de la concesión primitiva, podrá renovarse ésta. A estos efectos se sabe que el abastecimiento a poblaciones es un servicio esencial básico para la vida, de competencia municipal a partir de la correspondiente concesión, en virtud del artículo 25.2 c) de la LBRL. En el mismo orden de prevalencia el legislador posiciona los regadíos. En este aspecto, entiendo que se han considerado las connotaciones económicas, sociales y ambientales que conllevaría el dejar de regar una explotación agraria en pleno desarrollo.

Por tanto, la novación de una concesión de aguas realmente se aproxima a una auténtica modificación de la concesión originaria, con la variación de uno de sus elementos el *quantum del plazo*. A pesar de ello, la modificación tiene lugar por un nuevo acto administrativo que, formalmente, debe producirse de conformidad con las normas jurídicas vigentes en el momento en que se dicta y cuya virtualidad se limita a disponer la continuación de los efectos de otro anterior. A este respecto, dicho acto administrativo se formaliza con el único objetivo de que la Administración no sólo

pueda modificar el plazo sino realizar un nuevo examen de las determinaciones contenidas en la anterior resolución, de modo tal que, en su caso, las mismas puedan modificarse para adecuarlas al nuevo estado de cosas, pero manteniendo las condiciones esenciales, esto es el mismo uso y destino<sup>120</sup>.

En todo caso, para poder otorgar la novación de una concesión de aguas debe ser compatible con el PHN (Art. 141.2 RDPH). En este sentido el Art. 45.1 d) del propio TRLA establece que dicho PHN contendrá, entre otros aspectos, las modificaciones que se prevean en la planificación del uso del recurso y que afecten a aprovechamientos existentes para abastecimiento de poblaciones o regadíos<sup>121</sup>. A estos efectos, las modificaciones en la planificación del recurso se encuentran reguladas en el PHN en su Título I. Capítulo IV. (Art. 24. Normas generales sobre usos).

Pues bien, dicho precepto se remite al Art. 51.3 de la derogada LAg. de 1985 - hoy el Art. 53.3 del TRLA- y determina, previa solicitud del usuario del agua en el expediente de la declaración de extinción de la anterior concesión para abastecimiento de poblaciones o regadíos, que podrá otorgarse nueva concesión para el mismo uso y destino de las aguas siempre que no se oponga al plan hidrológico de la cuenca correspondiente, ahora de la demarcación hidrográfica. Por tanto, de la propia regulación sistemática de la novación en el PHN se deduce que debiera calificarse como una auténtica modificación en el uso del recurso.

Así las cosas, si la novación difiere del otorgamiento inicial de la concesión ¿no debería definirse en los planes hidrológicos?. Sin embargo llama la atención que poco o nada se establece en dicha normativa<sup>122</sup>.

De hecho, si de nuevo me detengo en la segunda fase de la planificación hidrológica, tras la transposición de la DMA a nuestro Derecho interno, (2016-2021) he localizado esta figura en la demarcación hidrográfica del Cantábrico Oriental y Occidental (Arts. 22 y 24 del Anexo I y II del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero) para las dotaciones a abastecimientos de poblaciones y regadíos. Igualmente en la demarcación hidrográfica de Segura (Art. 35 del Anexo X del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero) se incorpora la novación en el artículo de su normativa relativo a las condiciones de las concesiones. Por último, en la demarcación hidrográfica del Ebro (Art. 55.2 del Anexo XII del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero), regula la novación a los efectos del plazo concesional. Por su importancia se transcribe su tenor literal: “ (...)

---

<sup>120</sup> En este aspecto *vid* FERNANDEZ ACEVEDO (2007), p. 295. Para este autor la única virtualidad que cabe extraer de la configuración del supuesto contemplado como nueva resolución está en la huida de la exigencia de indemnización ante una modificación por exigencias de la planificación hidrológica (Art. 65.3 del TRLA), pues el resto de los casos no llevan aparejada la obligación de indemnizar.

<sup>121</sup> En el mismo sentido se hace constar en la Exposición de motivos de la Ley 10/2001, 5 de julio, por la que se aprobó el Plan Hidrológico Nacional, siendo su tenor literal “ (...) La presente Ley por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional se ciñe al diseño trazado por el legislador de la Ley de Aguas regulando los contenidos que éste había dispuesto para ella, así como aquellas otras previsiones normativas necesarias para garantizar su cumplimiento, evitando modificaciones injustificadas del marco general en el que se integra y sin extralimitarse en sus cometidos que como ley instrumental le corresponden. De acuerdo con ello, regula los criterios de coordinación de los Planes Hidrológicos de cuenca, la resolución de las diferentes alternativas que estos ofrecen, las modificaciones que se prevean en la planificación del recurso y la previsión de las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca. (...).

<sup>122</sup> Como nos recuerda la autora DEL SAZ (1990), p. 250 y ss. en el ámbito de las concesiones de agua debe distinguirse su otorgamiento, modificación, transmisión, revisión, extinción y novación.

toda novación o ampliación de plazo concesional se condicionará a la incorporación de mejoras ambientales y de eficiencia, teniendo en cuenta, si es el caso, las que se hubieran realizado a lo largo del desarrollo del plazo concesional original (...)"'. A la vista de su redacción se deduce lo argumentado, esto es, la novación de una concesión debiera considerarse como una auténtica renovación de la otorgada inicialmente, de tal forma que el titular del aprovechamiento de aguas contará con un nuevo plazo para el mismo uso y destino de las aguas. En todo caso, sin perjuicio de que puedan modificarse determinadas condiciones para adaptarse a la nueva situación del recurso hídrico.

Por tanto, en mi opinión, se confirma la necesidad de ser incorporada esta figura en la planificación hidrológica. Toda vez que, en aquellos planes hidrológicos que nada se diga sobre la novación, o bien, no se definan limitaciones o prohibiciones expresas sobre este particular, debería ser otorgada por la Administración hidráulica, al margen de las condiciones que pudieran definirse en la nueva Resolución dictada por aquella.

### 3. LA NOVACIÓN DE UNA CONCESIÓN DE AGUAS DEBE DIFERENCIARSE DE SU OTORGAMIENTO INICIAL, EN PARTICULAR EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO: UN CASO DE ESTUDIO EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

Centrándome de nuevo en la zona de estudio, en la revisión de su PHC (2016-2021), como ya se ha comentado, no existe precepto alguno que regule la figura de la novación. Sin embargo llama la atención como en la normativa del anterior plan (2009-2015) se distinguían los expedientes de concesión, novación, modificación o revisión de características de las concesiones para las dotaciones de los abastecimientos y usos agropecuarios, así como en las condiciones de los aprovechamientos de aguas subterráneas (Arts. 24, 25 y 32 respectivamente de la normativa PHC (2009-2015).

No obstante, como se ha razonado en el apartado anterior, es necesaria la inclusión de esta figura en la planificación hidrológica, máxime para aquellas masas de agua subterránea que deban ser declaradas en riesgo, en los términos del Art. 56 del TRLA. Lo cierto es que en los Planes de actuación de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, en base a las directrices que disponga el plan hidrológico y la propia Resolución de declaración en riesgo, deberá determinarse el conjunto de medidas necesarias para la recuperación de la masa de agua, en particular las limitaciones y prohibiciones en el uso del recurso hídrico, y por ende deberán definirse las posibles restricciones en el otorgamiento de concesiones y, en su caso, de sus novaciones. Sin embargo en los planes de actuación vigentes, a los que se ha hecho referencia en el apartado III.3 C) de este Capítulo, no se ha regulado ningún aspecto sobre esta figura.

Sobre este asunto es de interés la sentencia del TSJ de Madrid, de 5 de diciembre de 2016<sup>123</sup>. Los hechos versan sobre la denegación por la CHG de una novación de concesión de aguas superficiales cuyas tomas y superficies de riego discurren o confluyen por una masa de agua subterránea en riesgo<sup>124</sup>. A estos efectos, la

---

<sup>123</sup> STSJ de Madrid nº 678/2016 (Rec. nº 661/2015).

<sup>124</sup> La masa de agua subterránea en riesgo se denomina Campo de Calatrava (Código MaSb 30614), encontrándose en estado cuantitativo malo según dispone el Art. 11.2 Tabla nº 1 de la normativa del Plan hidrológico 2009-2015.

CHG denegó la concesión en base al Art. 22 de la normativa del PHC (2009-2015), disponiendo la incompatibilidad con el plan hidrológico de la cuenca en ese momento vigente. Dicho precepto regulaba las condiciones generales del otorgamiento de concesiones, estableciendo en su apartado 4 que no se otorgarían concesiones de aprovechamiento de aguas subterráneas en aquellas masas coincidente parcial o totalmente con zonas acuíferas declaradas sobreexplotadas (Mancha Occidental I, Mancha Occidental II, Rus-Valdelobos, Campo de Montiel y Campo de Calatrava) ni en las masas de agua que se declaren en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 56 del TRLA y 171 del RDPH.

A la vista de los hechos, este Tribunal en su argumentación jurídica ha interpretado, en concreto en su FJ5:

“El Art. 22 del R.D. 354/2013 (...) se aplica a nuevas concesiones de agua y por ello se exige que, respecto de ellas, y, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 93 y siguientes del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (que se refieren a concesiones iniciales de agua al ser un precepto general de las mismas y no a novaciones que se regulan en los artículos 140 y ss.). el proyecto o anteproyecto que acompañe a la solicitud de concesión deberá justificar adecuadamente la evaluación de las necesidades hídricas, adecuándose a los valores establecidos en esta normativa sobre dotaciones y cálculo de demandas y especificando el volumen anual derivado y su distribución mensual junto con el caudal máximo.

En el presente caso no es preciso que la recurrente realice esta evaluación porque los datos sobre necesidades hídricas los conocía la propia Administración autorizante lo que resulta ser un exponente de que la norma no es aplicable a novaciones sino más propiamente a concesiones iniciales”.<sup>125</sup>

Continúa dicho FJ5 en su último párrafo:

(...) la Administración que deniega la continuidad en una situación autorizada durante años en base a unos datos de hecho es la que debe acreditarlos y, lo que aplicado al presente caso quiere decir que la Administración debió acreditar que la continuidad en el aprovechamiento por parte de la recurrente empeora la situación de la masa subterránea por la que discurre las aguas superficiales de las que se obtiene el regadío de la concesión. En el presente caso la Administración no ha acreditado tales extremos (...).

En el FJ 6 razona“(...) En consecuencia no cabe sino entender que se han aplicado normas previstas para una concesión inicial siendo que la Administración había autorizado durante 25 años el uso con iguales condiciones (...).”

---

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO\\_Cdefinitivos/Plan\\_DHGn/Contenido%20Normativo\\_1.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DO_Cdefinitivos/Plan_DHGn/Contenido%20Normativo_1.pdf). Última consulta el 5 de julio de 2018

En el mismo estado se determina en el Art. 26.1 de la normativa del Plan hidrológico 2016-2021. [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/Anexo\\_VI\\_Guadiana\\_BOE-A-2016-439.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/Anexo_VI_Guadiana_BOE-A-2016-439.pdf). Última consulta el 5 de julio de 2018.

<sup>125</sup> El Art. 22 de la normativa del PHC (2009-2015) se remite de forma expresa al Art. 93 del RDPH. Este precepto se refiere al otorgamiento de concesiones ordinarias, es decir, regula las concesiones iniciales y no sus novaciones, como ha razonado este Tribunal.

Tras los fundamentos jurídicos expuestos este TSJ declara en el último párrafo del FJ 6 la nulidad de las resoluciones recurridas por considerar que se ha probado la compatibilidad de la concesión con el Plan hidrológico y, en consecuencia, la Administración debe dictar nueva resolución en la que se reconozca la compatibilidad y, para que, en su caso, la Administración se pronuncie en los términos del Art. 142.1 del RDPH y otorgue la novación de la concesión “ajustando sus características al Plan hidrológico de cuenca”.

En definitiva, esta sentencia, aun abordando un hecho concreto en la cuenca Alta del Guadiana, corrobora el análisis realizado en relación a la novación de las concesiones. Por tanto se confirma la necesidad de su regulación, en especial, en masas de agua en mal estado. En todo caso, como ha mencionado este TSJ deberá ser la propia Administración hidráulica la que acredite que la continuidad del aprovechamiento de aguas empeora la situación hídrica de la masa de agua; en caso contrario, no existiendo ningún tipo de limitación reglada a estos efectos, debería ser otorgada por aquella, al encontrarnos ante una auténtica renovación *ex lege* de la concesión inicial<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> En mi opinión el otorgamiento de una concesión de agua primigenia será discrecional, sin perjuicio de que la resolución sea motivada y adoptada en función del interés público, en los términos del Art. 59 del TRLA y sus normas de desarrollo, además de dar cumplimiento al plan hidrológico de aplicación. Sin embargo la novación de una concesión si no se opone al plan hidrológico de la cuenca, esto es, no existiendo ningún tipo de limitación o prohibición expresa al respecto, debería autorizarse por la Administración hídrica, de conformidad con el Art. 53.3 del TRLA y Art. 142.1 del RDPH.



## CAPÍTULO VI

### LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

No es este capítulo un análisis detallado sobre el régimen jurídico y funcionamiento de las Comunidades de usuarios, realmente sobre este tema ya se ha escrito mucho<sup>1</sup>. Sin embargo, debe conocerse, aun siendo de forma general, su tipología y la obligación de su constitución en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, para poder entender la estructura y su aplicación práctica en el Alto Guadiana.

#### I. BREVES NOTAS: DE LAS AGRUPACIONES A LAS COMUNIDADES DE REGANTES PARA LAS AGUAS PÚBLICAS EN LAS LEYES DE AGUAS DE 1866-1879

Durante la Edad Media y en especial durante las primeras décadas del siglo XVI los agricultores asumieron, tanto en las pequeñas explotaciones como en los grandes regadíos, la construcción, mejora y mantenimiento de las obras necesarias para la captación y canalización de las aguas, por lo que no tuvieron más remedio que agruparse mediante fórmulas asociativas. Estas asociaciones que utilizaban distintas denominaciones según la zona (sindicatos, gremios, juntas) eran los titulares de las infraestructuras que construían, se ocupaban de su mejora y mantenimiento, gestionaban y distribuían los aprovechamientos entre sus partícipes de acuerdo con normas consuetudinarias que terminarían siendo plasmadas en ordenanzas. Además ejercían la función de policía administrativa y dirimían los conflictos no poco frecuentes que enfrentaban a los comuneros por el uso del agua.<sup>2</sup>

En ese momento existía una relación directa entre la falta de políticas públicas en esta materia y la proliferación de este tipo de entidades. Todas ellas nacieron sin una regulación o patrón específico, guiadas de forma exclusiva por las ventajas económicas y organizativas que les reportaba la gestión conjunta de las aguas<sup>3</sup>.

Por otra parte, como ya se ha dicho en esta obra, la Ley de Aguas de 1866 y posteriormente la de 1879 declararon de dominio público las aguas superficiales, sin embargo las aguas subterráneas, excluidas de la nacionalización, siguieron siendo de

---

<sup>1</sup> Por su claridad y concreción *Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), pp. 502 a 565. Más reciente *Vid.* BOLEA FORADADA (2016).

<sup>2</sup> En este sentido el régimen jurídico de las comunidades entonces existentes no respondían a ninguna ordenación previa de carácter general. Aquellas se habían establecido, caso por caso, dando lugar a una realidad organizativa heterogénea. De ahí que su consideración tenga que ser necesariamente empírica, como expresaba MARTIN-RETORTILLO (1996), p. 118. Basta la remisión a las abundantes investigaciones históricas que se han elaborado sobre diferentes comunidades en particular, siendo a modo de ejemplo: M. Ruiz Funes, *El derecho consuetudinario en la Huerta de Murcia*, Murcia 1912; F. Félix Montiel, *Las instituciones administrativas en el regadío del Segura*, Murcia, 1933, p. 35 y ss.; y E. Díez de Revenga Torres, *Notas sobre el Consejo de Hombres buenos de la huerta de Murcia*, Murcia, 1975; J.A. Bolea Foradada, *Los Riegos de Aragón*, 2ª edición Zaragoza 1986, entre otros.

<sup>3</sup> *Vid.* DEL SAZ (2007), p. 358 y ss.

libre disposición por los titulares de las fincas bajo las que discurrían, formando parte de un derecho de propiedad fundiaria.

Esta nueva legislación conllevó que las agrupaciones de regantes si bien, hasta esos momentos, habían tenido un carácter voluntario, a partir de esta época, en determinados casos, se convirtió en obligatoria su constitución, siempre que se tratase de aguas públicas; es más, el legislador no solo tuvo en cuenta el regadío para uso agrícola, sino que en estas Comunidades podían incorporarse otros usos, siempre que obtuvieran las aguas de la misma toma. A dicha Corporación se le encomendaba la construcción y mantenimiento de las obras necesarias para que las aguas concedidas pudieran llegar a los partícipes<sup>4</sup>.

El carácter público del recurso justificó la transformación de estas agrupaciones de regantes privadas en entidades públicas o semipúblicas, como se demuestra con la obligatoriedad de las Ordenanzas oficiales y Reglamentos de los sindicatos de riegos aprobados en los años posteriores a través de Reales Órdenes<sup>5</sup>.

Sin embargo en este momento las aguas subterráneas seguían siendo de carácter privado, el legislador de esas fechas consideraba que podían ser utilizadas por el dueño de la superficie sin necesidad de concesión, con las únicas limitaciones de no distraer aguas de los cauces públicos y no perjudicar los derechos de terceros<sup>6</sup>. Ello conllevó que las agrupaciones de regantes de estas aguas mantuvieran el carácter privado, de existencia y permanencia voluntaria, y acogidas a las fórmulas asociativas del Derecho privado.

Por su parte las funciones de estas entidades no se ampliaron al mismo ritmo que el número de Comunidades creadas, además de que existían diferentes tipos, con rango de creación obligatorio o voluntario. Es más, el cambio en su naturaleza jurídica no supuso, por el contrario, un cambio en sus funciones que seguían siendo las mismas que antaño, es decir, la realización y gestión de las obras necesarias para el aprovechamiento de los recursos que tenían concedidos aunque sobre aguas que se

---

<sup>4</sup> El Art. 228 de la Ley de 13 de junio de 1879 determinaba que en los aprovechamientos colectivos de aguas públicas para riegos, debía formarse necesariamente una comunidad de regantes, sujeta al régimen de sus Ordenanzas: 1º Cuando el número de aquellos llegase a 20 y no bajase de 200 el de hectáreas regables, 2º cuando a juicio del Gobernador de la provincia lo exigiesen los intereses locales de la agricultura. Fuera de estos casos quedaba a voluntad de la mayoría de los regantes la formación de la comunidad. Además el Art. 236 establecía la posibilidad de integrarse titulares de aprovechamientos de distinta naturaleza de la del riego.

<sup>5</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO (1997), p. 532 y ss. En este aspecto interesa destacar que el Ministerio de Fomento publicó la RO de 25 de junio de 1884 por la que se aprobó el modelo de Ordenanzas de las Comunidades de Regantes y de los Reglamentos del Sindicato y del Jurado de Riegos, así como una Instrucción para la constitución de Sindicatos Centrales. De esta forma se establecía un esquema organizativo y funcional de las Comunidades de Regantes.

Más tarde esta RO de 1884 fue modificada por la de 6 de agosto de 1963, precepto que fue derogado conforme la tabla de vigencias a la que se refería el apartado 3 de la Disposición derogatoria de la LAG. de 1985, según el Real Decreto 2473/1985, de 27 de diciembre.

<sup>6</sup> Interesa recordar, como se ha expuesto en el Capítulo I. Apartado II.2 de este trabajo, que la Ley de Aguas de 13 de junio 1879 diferenciaba dos tipos de pozos, los ordinarios y los artesianos. Los primeros podían abrirse libremente para uso doméstico, e incluso podían resultar menguadas las aguas de sus vecinos, aunque debían guardar una mínima distancia, conforme lo regulado en su Art. 19. En lo que se refiere a los artesianos para otros usos, si bien podían alumbrarse no podían distraer o apartar aguas públicas o privadas de su corriente natural, conforme lo establecido en su Art. 23.

habían declarado de dominio público<sup>7</sup>. Además el Estado fue tomando en la gestión de riegos y construcción de obras hidráulicas protagonismo a través de las Confederaciones Hidrográficas, creadas en el primer cuarto del siglo XX, circunstancia que se consolidó con la promulgación de la LAg. de 1985<sup>8</sup>.

## II. LA TIPOLOGÍA DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN EL ACTUAL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE AGUAS

Con la LAg. de 1985 (actual TRLA) se apuesta por la participación de los usuarios en la gestión, administración y policía de los aprovechamientos mediante la descentralización de determinadas funciones, utilizando para ello, entre otros medios, las Comunidades de usuarios, reguladas en su Capítulo IV del Título IV (Arts. 81 a 91) del TRLA y su desarrollo en el Capítulo IV del Título IV del RDPH (Arts. 198 a 231). Se generaliza la fórmula de las Comunidades de usuarios de las aguas, que refiere ahora con carácter general a todos los posibles aprovechamientos colectivos del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión, con independencia del uso que se dé a las aguas, advirtiendo que cuando el destino dado fuese principalmente el riego, se denominarán Comunidades de Regantes; en otro caso, las Comunidades recibirán el calificativo que caracterice el destino del aprovechamiento colectivo.

Bajo el término Comunidad de usuarios existen varios tipos, pues al lado de las clásicas de aprovechamientos colectivos procedentes de una misma concesión o toma, extiende la fórmula corporativa a todos aquellos casos en los que resulta necesaria la utilización coordinada de los aprovechamientos, aun cuando no sean estrictamente aprovechamientos colectivos, incluso cuando estos no tenga su origen en un título concesional<sup>9</sup>.

A las primeras se les llama por una autora Comunidades de usuarios de primer grado, integradas por usuarios para regadíos y otros usos procedentes de una misma toma o concesión, incluso puede ocurrir que una misma concesión de aguas cuente con varias tomas en un cauce público<sup>10</sup>. En este caso la Comunidad de usuarios constituida

---

<sup>7</sup> Vid. DEL SAZ S. (2008): p. 73 y ss.

<sup>8</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO (1960), p.147 y ss. Manifiesta el autor que “Las Confederaciones Hidrográficas nacieron en 1926, manifiestamente adscritas en su significado a una determinada trayectoria político-administrativa. Particularmente, la que responde a la propensión que tiene todo régimen de dictadura a impulsar las obras públicas, alejando además en las realizaciones que el Poder público lleva a cabo, la efectiva presencia de los administrados”.

En relación a la formación de las Confederaciones Hidrográficas y su funcionamiento Vid. FANLO LORAS (2007 b), pp. 426-448.

En el momento de la aprobación de la LAg. de 1985 existían Comunidades de regantes con un funcionamiento bien dispar. Estaban, por un lado, las Comunidades de regantes, herederas de las constituidas en el siglo XIX al amparo de las leyes liberales, en los regadíos históricos tradicionales. Sus infraestructuras seguían siendo propiedad de los regantes y, a pesar de la pérdida de importancia económica de las explotaciones agrarias, éstas mantenían una intensa actividad, pues al estar muy arraigadas en los regantes la tradición asociativa, el Estado solo había intervenido de forma subsidiaria. En el extremo contrario se encontraban las Comunidades de regantes constituidas para los regadíos que pusieron en marcha, a mediados del siglo XX, los institutos públicos de la colonización. El carácter forzoso de su constitución, al margen de cualquier tradición asociativa, así como el excesivo peso de la iniciativa estatal había debilitado de tal forma la participación de los regantes que su capacidad de iniciativa era muy escasa cuando no prácticamente inexistente.

<sup>9</sup> En relación a la clasificación de las comunidades de usuarios Vid. BOLEA FORADADA *op.cit.*, p. 56.

<sup>10</sup> Vid. DEL SAZ (2007), p. 361 y ss.

por todos los regantes de la misma concesión podrá escindirse en tantas Comunidades como tomas existentes, siempre y cuando cada una de ellas atienda a zonas regables independientes, y siempre que así lo aconseje la mejor utilización del dominio público hidráulico. De la misma forma el RDPH contempla la posibilidad de que puedan constituirse en una única Comunidad de usuarios las de zonas contiguas (Art. 81 TRLA y Art. 198 del RDPH).

Debe tenerse en cuenta que este tipo de Comunidades de usuarios acogen también a usuarios de aguas subterráneas<sup>11</sup> siempre que concurran las condiciones legalmente establecidas, es decir, que se trate de usuarios de la misma toma o concesión, esto es, que utilicen el mismo punto de captación o, existiendo varios, la concesión se haya otorgado para un aprovechamiento colectivo de aguas subterráneas.

Está fórmula ha sido acogida por todos los nuevos aprovechamientos colectivos de aguas subterráneas obtenidos mediante concesión, así como todos los que aún siendo privados se han tenido que convertir en concesiones por haber variado el caudal total utilizado o las condiciones o régimen del aprovechamiento, tal y como se prescribían en las disposiciones transitorias de la LAg de 1985 (en el mismo sentido en las actuales disposiciones transitorias del TRLA).

Por tanto, con el fin de clarificar la tipología definida en esta ley los aprovechamientos colectivos de una misma concesión o toma, tanto en aguas superficiales como subterráneas deberán constituirse en una Comunidad de usuarios –si el uso exclusivo es el riego con la denominación de Regantes- siempre que las aguas sean públicas.

Asimismo, llama la atención como el legislador cuando el número de partícipes sea reducido o el aprovechamiento tenga unas especiales circunstancias reconocidas por el Organismo de cuenca el régimen general de estas Comunidades podrá ser articulado mediante el correspondiente Convenio, como a continuación se verá en el Alto Guadiana.

Además se introduce una nueva fórmula para las masas de agua subterránea que obliga a constituirse a requerimiento del Organismo de cuenca, en especial cuando se encuentren declaradas en riesgo (Arts. 56 y 87 del TRLA y Art. 228.1 RDPH). De tal forma que no siendo exactamente aprovechamientos colectivos, en el sentido tradicional de una misma toma o concesión, se requiere una gestión coordinada del conjunto de los aprovechamientos en el perímetro que se defina en la masa de agua subterránea donde se ubiquen aquéllos (anterior denominación acuífero o UH). Estos aprovechamientos aun siendo independientes estarán interrelacionados, al margen del título habilitante para la utilización del agua, como ahora se explicará.

Por último, como novedad aparece definidas las llamadas Comunidades de usuarios de segundo grado (así las denomina la autora DEL SAZ<sup>12</sup>), es decir, constituidas por otras de primer grado –de una misma toma o concesión o de una misma masa de agua subterránea- denominadas Comunidades Generales y también se

---

<sup>11</sup> No se debe olvidar que el principio del ciclo hidrológico (al que me he referido por su importancia en varias ocasiones) permite referirse genéricamente a las aguas continentales, sin adjetivos calificativos. *Vid.* EMBID IRUJO (2001), p. 62.

<sup>12</sup> DEL SAZ (2007), p. 365.

encuentran las Juntas Centrales que se crean entre Comunidades de usuarios de primer grado y usuarios individuales (Art. 81.2 y 4 del TRLA) ambas figuras son de creación voluntaria, salvo que, por interés general, pueden venir impuestas por el Organismo de cuenca<sup>13</sup>. En cuanto a sus funciones las primeras tendrán las que le confieran sus propios Estatutos, en todo caso limitadas a la defensa de los intereses comunes y a la conservación y fomento de aquellos y es más en ningún caso podrán intervenir en las atribuciones privativas de las Comunidades en ella integradas, y las segundas, además, podrán tener potestades públicas en los términos del Convenio que determine su funcionamiento<sup>14</sup>.

### **III. LAS COMUNIDADES DE USUARIOS DE CREACIÓN OBLIGATORIA: ESPECIAL ATENCIÓN A LAS CONSTITUIDAS EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO**

Con el fin de entender las características de estas entidades debo incidir en los supuestos legales de creación obligatoria. Así pues, la normativa de aguas exige a los usuarios de agua y de otros bienes de dominio público hidráulico de una misma toma o concesión constituirse en Comunidades de usuarios. Igualmente deberán constituirse estas Comunidades en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo (anterior declaración de sobreexplotación de los acuíferos o U.U.H.H).

Estos dos casos son bien distintos, pues en el primer supuesto la propia concesión de un aprovechamiento colectivo conlleva la formación de la Comunidad, siendo condición necesaria para el otorgamiento de la concesión (Art. 81 TRLA), mientras que la declaración en riesgo de las masas de agua subterránea afecta a concesiones y derechos ya adquiridos. En este último supuesto el organismo de cuenca deberá crear esta Corporación –si no la hubiere- en el plazo máximo de seis meses, a contar desde la citada declaración (Art. 56 del TRLA en la versión de la Ley 11/2012). Por tanto, ambas entidades difieren respecto a su composición, estando integradas las segundas por el conjunto de aprovechamientos individuales existentes dentro del área en riesgo.

Centrándome en las Comunidades de usuarios de una sola toma o concesión son precisamente sus aguas públicas las que determinan su carácter público, siendo la nota

---

<sup>13</sup> Con la idea de facilitar la constitución de Comunidades Generales, el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Aguas presentado al Consejo Nacional del Agua en junio de 2007 contemplaba la posibilidad de que pudieran incorporarse a las Comunidades Generales usuarios individuales en la forma que se indicase reglamentariamente, siempre y cuando así se tuviera previsto en los correspondientes estatutos.

<sup>14</sup> Las Comunidades Generales que ahora regula el Art. 81.2 del TRLA se asemeja a los antiguos Sindicatos Centrales, constituidos “para la defensa de los derechos y conservación y fomento de los intereses de todos” según establecía el Art. 241 de la Ley de 1879. Por su parte, mientras que en la actual legislación de aguas la Comunidad General es una agrupación integrada por varias Comunidades de usuarios y cada una de ellas conserva su autonomía, sus funciones y la titularidad de sus aprovechamientos, en las Comunidades Generales de regantes existentes con anterioridad a la LAg. de 1985 existía solo una Comunidad (un solo titular del aprovechamiento) que, por su extensión, se organizaba internamente en distintas colectividades, según disponía la citada Orden de 6 de agosto de 1963. A las Comunidades generales reguladas en esta disposición no les es referible lo que la LAg. de 1985 establece sobre las de igual nombre. Son figuras distintas. A dichas Comunidades que se regían por la derogada OM de 1963 ahora les será de aplicación el régimen general y común para las Comunidades de usuarios ordinarias, según el actual Art. 81 del TRLA (anterior Art. 73 de la LAg. de 1985). *Vid.* EMBID IRUJO (2005 b), p. 285-307 y MARTIN RETORTILLO (1997), p. 555.

inmanente, determinante de su propia esencia. De tal forma que para el cumplimiento de sus fines el ordenamiento las dota de potestades administrativas: reglamentaria, ejecutiva, sancionadora, expropiatoria, cabe exigirles responsabilidad derivada del normal o anormal funcionamiento de sus servicios, y realizan las funciones de policía, distribución y administración de sus aguas que tengan concedidas por la Administración. Ello obedece, como manifiesta BOLEA FORADADA a una serie de razones convincentes: el fin que persiguen trasciende el particular interés de los regantes afectando a la economía nacional, por lo que queda justificada su calificación “interés público”, así como es preciso controlar el destino de las aguas que administran para evitar todo abuso o una desafectación de hecho de las aguas; queda así justificada la acción de control velando por su correcta y ordenada utilización<sup>15</sup>.

Por otro lado, hay que añadir que los usuarios de aprovechamientos colectivos que únicamente disponen de aguas privadas también pueden asociarse, obviamente con carácter voluntario. El legislador, a la vista de que sus intereses puedan encontrarse suficientemente protegidos por los propios interesados, ha considerado innecesario “publicar” su agrupación. En la práctica los regantes con aguas privadas suelen constituir de forma voluntaria una comunidad de bienes, agrupación sin personalidad jurídica independiente de la de sus componentes, regida por pactos y por las normas contenidas en los 392 y ss. del C.c. resolviendo sus diferencias ante la jurisdicción ordinaria. Es más, cuando el legislador ha creído conveniente dotar de personalidad jurídica a determinadas agrupaciones de regantes con aguas privadas ha dictado una ley reconociéndoles tal cualidad si bien limitada al reducto del *ius privatum*<sup>16</sup>.

Además, para casos concretos la jurisprudencia ha venido declarando que carece de competencia la Administración del Estado para intervenir en la aprobación de ordenanzas de agrupaciones constituidas para el mejor aprovechamiento de aguas

---

<sup>15</sup> Vid. BOLEA FORADADA (2016), pp. 41-45. En este texto se cita a la STS de 14 de marzo de 1994 (RJ 1994\1778) apoyada en la del TC de 29 de noviembre de 1988 (RTC 1988\227), que sienta la siguiente doctrina: “Para el Tribunal Constitucional, las Comunidades de Usuarios forman parte de la regulación de la organización administrativa para la gestión de los recursos hidráulicos y, como tal, la configuración de su propia Administración Hidráulica se halla limitada por la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que alcanza a las Corporaciones de Derecho Público, representativas de intereses predominantemente profesionales, entre los que han de ser incluidos, por propia definición legal, las Comunidades de Usuarios y, por ello, las de regantes”.

<sup>16</sup> Vid. BOLEA FORADADA *op. cit.*, p. 52. Este autor cita, entre otros supuestos, la Ley 27 de diciembre de 1956 de las Islas Canarias, en su Art. 1º se dice que “se reconoce personalidad jurídica a aquellas agrupaciones de propietarios de aguas privadas que con los nombres de heredades, heredamientos de aguas, dulas, acequias, comunidades u otros semejantes vienen constituidas en el archipiélago canario, así como a las que con fines análogos se constituyan allí en el futuro”. La vigésima Disposición Adicional novena del TRLA (anterior disposición adicional cuarta de la LAg. de 1985) expresa “1. Esta Ley no producirá efectos derogatorios respecto de la legislación que actualmente se aplica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que subsistirá en tanto ésta no dicte otras normas. A partir de la entrada en vigor de esta Ley, los artículos que definen el dominio público estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil, serán de aplicación en Canarias, de acuerdo con la singularidad que le confiere su derecho especial.”

Posteriormente la Ley de Aguas de 5 de mayo de 1987, del Parlamento de Canarias, con base en su Estatuto de Autonomía y en la inexistencia de aguas fuera del ámbito territorial de su Comunidad, aprovechó para abordar la regulación integral de sus aprovechamientos. Así pues estableció en su Disposición Transitoria Cuarta la opción de incluir el aprovechamiento de las aguas calificadas como privadas, de acuerdo con la legislación anterior, en el correspondiente Catálogo manteniendo su derecho en los mismos términos que lo tenían sin gozar de la correspondiente protección administrativa. Se observa que esta Ley específica de Canarias regula una disposición transitoria en términos semejantes a la del régimen general.

privadas. En este sentido en la STS de 20 de mayo de 1921 argumentó que las Comunidades de regantes han de formar sus ordenanzas ateniéndose a las bases de la Ley, según preveía el Art. 231 de la Ley de Aguas de 1879, y cómo esta sólo autorizaba en su Art. 228 regular los aprovechamientos colectivos de aguas públicas, sin que existiese precepto legal que les facultase para las de dominio privado, la Administración carecía de poderes para aprobar unas ordenanzas en las que es norma el aprovechamiento de aguas privadas<sup>17</sup>.

En los mismos términos se ha pronunciado la sentencia del TS de 13 de marzo de 2015 (Rec. casación 1339/2013). Así pues dice que una Comunidad de Regantes, de las reguladas en el Art. 81 del TRLA, esto es de una sola toma o concesión, no puede inscribir un aprovechamiento de aguas a su favor en la sección de aguas privadas, a la vista de que estos organismos se constituyen para uso de aguas públicas, ni incluso por aplicación del régimen transitorio de la LAg de 1985. En concreto en su FJ4 recuerda que el régimen jurídico de las Comunidades de regantes que establece el citado TRLA exige, en todo caso, que se trate de aprovechamientos de aguas públicas. Esta previsión no resulta superflua, a pesar de la demanialización de todos los recursos hídricos que estableció la LAg de 1985, pues precisamente la aplicación de las normas transitorias, pueden alargarse respecto de las titularidades de los aprovechamientos, posibilitando mudar un aprovechamiento de aguas públicas a uno de aguas privadas.

A continuación, en su FJ5 hace referencia a las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 y concluye que el régimen de las Comunidades de Regantes se anuda, desde antiguo, desde sus inicios, a la titularidad de aprovechamientos sobre aguas públicas. Por lo que no es posible ahora, al socaire del régimen transitorio de la LAg. de 1985 que una Comunidad de Regantes sea titular de un aprovechamiento de aguas privadas que nunca tuvieron. Sigue razonando que cuando se trate de aguas privadas habrá de estarse a la regulación de las comunidades de bienes que establece el Cc, mientras que cuando se refiera a un aprovechamiento de aguas públicas ha de seguirse cuanto dispone el TRLA sobre las Comunidades de Usuarios, teniendo en cuenta, naturalmente, que se tiene la titularidad del aprovechamiento no su propiedad e investidas de potestades administrativas.

Las características hasta ahora mencionadas se refieren a las comunidades de aprovechamientos colectivos, siendo éstas las titulares de la correspondiente concesión administrativa, o bien, su propiedad, en caso de aguas privadas<sup>18</sup>.

Pues bien, si ahora me detengo en aquellas Comunidades de usuarios cuyo ámbito territorial es una masa de agua declarada en riesgo surge el interrogante ¿es posible que se integren en estas Corporaciones los titulares de aprovechamientos de agua públicas y/o privadas?.

---

<sup>17</sup> STS, Sala 3ª, sec. 1ª, de 20 de mayo de 1921, N° ROJ: 508/1921, Ponente Pedro María Usera.

<sup>18</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO (1995), p. 67 y Vid. ALCAÍN MARTÍNEZ (1994), p. 53 y ss.

En todo caso debe considerarse una propiedad especial sobre las aguas, como nos recuerda la STC 227/1988 en su FJ6.

Por su parte para LÓPEZ DE HARO la clasificación más importante de las comunidades es en públicas y privadas por la asimilación de aquéllas a los organismos autónomos administrativo y la de éstas a la comunidad de bienes. En las primeras las aguas son de dominio público y funcionan como organismos administrativos en su representación y gestiones, en las segundas y salvo la inspección de policía, las aguas son como cualquier otra propiedad y se rigen en su representación y gestiones a la manera de comunidades de bienes. Vid. LOPEZ DE HARO (1912), p. 306.

En primer lugar para dar respuesta a esta pregunta debe conocerse que estas Comunidades son una herramienta de gestión que debe servir para coadyuvar a la recuperación hídrica de la masa de agua subterránea afectada. De hecho en el Art. 87.3 se dice que estas entidades colaborarán en las funciones del control efectivo del régimen de explotación y en el respeto a los derechos sobre las aguas, pudiendo formalizar a estos efectos convenios de colaboración con el organismo de cuenca, como más adelante se estudiará.

Por tanto estas Comunidades no son creadas para la gestión de un aprovechamiento colectivo (mediante una toma de agua o concesión cuyo titular es la propia Comunidad de usuarios, sin perjuicio de que se pueda establecer un sistema de utilización conjunta de las aguas (Art. 56.2 a) y Art. 87.1 del TRLA). Así pues, sus facultades deberán estar encaminadas a obtener una gestión coordinada del conjunto de sus aprovechamientos individuales, cuyos titulares –usuarios del agua- integrados en esta Corporación podrán tener el título legítimo que avale el uso del agua, bien a través del régimen concesional o en base a las mencionadas disposiciones transitorias del TRLA (aprovechamientos temporales de aguas privadas –Sección C del Registro de Aguas, o aguas privadas inscritas en el Catálogo de Aguas Privadas)<sup>19</sup>.

En este sentido si me detengo de nuevo en el Art. 87 –apartados 1 y 2- del TRLA establece que los usuarios de una misma masa de agua subterránea declarada en riesgo deben constituir una Comunidad de usuarios. A estos efectos el término “usuarios” debe interpretarse en *lato sensu*, ya que la citada norma no prohíbe de forma expresa la incorporación de las aguas privadas a estas agrupaciones<sup>20</sup>. De hecho, difícilmente podrán crearse estas asociaciones en una masa de agua subterránea si no se incorporan sus aguas privadas, a la vista de su regulación en las disposiciones transitorias de la LAg. de 1985 (actual TRLA). En este aspecto comparto la opinión de la autora DEL SAZ<sup>21</sup>, y así manifiesta que no tendría sentido alguno impedirlo, máxime cuando supone arbitrar un control del Organismo de cuenca de todos los aprovechamientos, que de otra forma no sería posible. Es más, sus titulares deberán respetar, al igual que el resto de usuarios del agua, el conjunto de restricciones, limitaciones y medidas de control que se determinen en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo (disposición adicional séptima.2 del TRLA).

En cuanto a la naturaleza jurídica de este tipo de asociaciones con aprovechamientos de aguas públicas y/o privadas se ha considerado que tienen el carácter de Corporaciones de Derecho Público, al menos en la cuenca Alta del Guadiana como ahora se verá. En todo caso llama la atención que si bien el legislador no prohíbe la incorporación de las aguas privadas a estas Comunidades, sin embargo cuando define las Comunidades de usuarios como Corporaciones de Derecho Público se refiere exclusivamente a las que integran aguas públicas, por lo que debería regularse esta situación. En concreto determinar de forma expresa en la legislación de aguas la

---

<sup>19</sup> El Anteproyecto de reforma de la Ley de Aguas presentado al Consejo Nacional del Agua en 2007 señaló expresamente que estas Comunidades estarían constituidas por los usuarios de una misma masa de agua subterránea con independencia de la naturaleza de su título, igualmente reforzó sus funciones. No obstante dicha reforma no se llevó a efecto.

<sup>20</sup> En relación a la personalidad jurídica de las Comunidades de Usuarios *vid* BOLEA FORADADA (2008), p. 336.

<sup>21</sup> DEL SAZ (2007), pp. 363 y 364.

naturaleza de estas Comunidades de carácter obligatorio, en las que se incorporan todos los aprovechamientos (al margen de la naturaleza jurídica del título) incluidos en los perímetros de las masas de agua declaradas en riesgo.<sup>22</sup>

En cuanto a las funciones de este tipo de Comunidades de usuarios de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo debo referirme a la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Este texto legal impulsó el papel de estas Comunidades y consagró la posibilidad de que pudieran colaborar con los Organismos de cuenca en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas, bajo la fórmula del Convenio de Colaboración. Además se les reconoce la representación unitaria de los intereses de sus miembros, de la misma forma *a priori* tienen atribuidas la participación en la elaboración del Programa de recuperación de la masa declarada en riesgo, es verdad que no es determinante porque la Administración hidráulica es la competente para aprobarlo, pero sí debería ser decisiva, habida cuenta que son las Comunidades de usuarios las que deberán llevarlo a la práctica. Sin embargo dado que nos encontramos ante un instrumento que debe impulsar y gestionar el propio plan de actuación para corregir el déficit hídrico de su ámbito territorial, la legislación de aguas ha sido parca a la hora de regular sus funciones. A estos efectos, al menos, se debería contar con la función de vigilancia, mediante el control de las extracciones y la denuncia de actividades no autorizadas susceptibles de deteriorar la calidad del agua y la función de defensa contra actuaciones de terceros y fenómenos naturales.

Así las cosas, pongo como ejemplo la normativa autonómica, en concreto la Ley de Aguas de Andalucía (Ley 9/2010, de 30 de julio, Arts. 37 y 38), donde se ha definido las funciones de las Comunidades de usuarios de masas de agua subterránea en el ámbito de las competencias de la Administración Andaluza del Agua. Entre otras facultades determina el control de las extracciones e instalación de contadores de los distintos aprovechamientos transmitiendo a la consejería competente en materia de aguas cuantas irregularidades se observen, sin perjuicio del ejercicio de sus propias funciones disciplinarias. Igualmente, la denuncia ante la consejería competente en materia de agua de las actividades que puedan deteriorar la calidad del agua, la perforación de nuevas captaciones no autorizadas o las modificaciones realizadas sin autorización, la defensa de los aprovechamientos frente a terceros, así como el fomento entre los distintos tipos de usuarios de mecanismos de racionalización del uso del agua, como reasignaciones de derechos de uso de agua, mejora de regadíos, entre otros.

Por otra parte, en relación al objeto de los Convenios de Colaboración que van a poder celebrar estas Corporaciones con el organismo de cuenca se constata su escaso contenido. En verdad la norma (Art. 87 TRLA) tan solo menciona el posible apoyo técnico y económico del Organismo de cuenca, al objeto de establecer la colaboración en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respecto a los derechos sobre las aguas. Es cierto que el precepto no es limitativo, permitiendo la

---

<sup>22</sup> Vid. BOLEA FORADADA J.A. (2016), p. 57. Este autor define las Comunidades de regantes como Corporaciones de Derecho público, con derecho a utilizar un determinado caudal de aguas públicas, superficiales o subterráneas, fundamentalmente destinadas al riego, con el fin de lograr su íntegro, eficaz y coordinado aprovechamiento mediante la observancia de unas normas formadas por los propios partícipes y homologadas por su respectivo organismo de cuenca, a cuya tutela y control quedan sujetas. En este sentido la STS de 15 de diciembre 2006 (Sala 3ª, sec. 2º Rec. 35/2005), aborda una clara distinción entre Administración institucional y corporativa). Y por otro lado el TC en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto, afirma que aun orientadas primordialmente a la consecución de fines privados, propios de los miembros que las integran, participan de la naturaleza de las Administraciones.

posibilidad de otros fines, pero dado que no se concreta en el texto legal dependerá de la propia Administración hidráulica el propósito de aquellos. En cualquier caso, la suscripción de estos acuerdos no legitima la transferencia, ni la delegación de competencias o funciones públicas que la Ley atribuye a los Organismos de cuenca, pues dichos acuerdos se limitan a prever la colaboración tanto de la Administración hidráulica como de las Comunidades de usuarios en el marco de las competencias que tienen atribuidas cada una<sup>23</sup>.

De nuevo cito la Ley de Aguas de Andalucía respecto al contenido de estos convenios. En esta norma autonómica se concreta, además de la prestación de asistencia técnica y económica en los trabajos que se encomienden y para el desarrollo de sus funciones como determina en términos semejantes el legislador estatal, las siguientes actividades: la colaboración en los trabajos de regularización administrativa de aprovechamientos y usos que se encuentren en el ámbito de la masa de agua subterránea a la que afecte, la colaboración para el control efectivo del régimen de explotación de las masas de agua subterránea, así como el seguimiento del estado cuantitativo y cualitativo, la colaboración en los programas o planes de actuación y recuperación de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado y la participación en el desarrollo de los procesos de elaboración y revisión de la planificación, entre otros. Con todo la enumeración de estas actividades tiene un carácter enunciativo, en ningún caso limitativo, como se expresa en la propia norma. Por tanto el legislador estatal debería regular el objeto de estos Convenios al menos en estos términos.

Conocidas las características básicas de estas entidades me centraré en la zona de estudio, con el fin de conocer y evaluar su estructura y funcionamiento.

#### **IV. LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA: ACUÍFERO MANCHA OCCIDENTAL Y CAMPO DE MONTIEL**

Con motivo de la declaración de sobreexplotación de los acuíferos Mancha Occidental (23) y Campo de Montiel (24), quedaron constituidas sus Comunidades de usuarios, de conformidad con el apartado 4. d) del Art. 171 del RDPH<sup>24</sup>.

En primer lugar debe conocerse que en el acuífero Mancha Occidental (23) la estructura territorial de sus Comunidades de usuarios no se correspondía con el ámbito establecido en el Art. 79 de la LAg. de 1985. En particular este precepto determinaba la constitución de una Comunidad de usuarios en la U.H. o acuífero. Sin embargo la

---

<sup>23</sup> Según dispone el Art. 25 del TRLA los organismos de cuenca podrán celebrar convenios con las CCAA, Entidades Locales y Comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias. Lo que implica que más allá de los convenios previstos en el Art. 87.3 del TRLA podrán celebrarse cuantos determinen las partes implicadas, en el marco de sus competencias, considerando lo regulado en materia de Convenios de Colaboración en la LRJSP (Arts. 47 a 53).

<sup>24</sup> La obligación de constituir una Comunidad de usuarios en acuíferos sobreexplotados se incorporó a la LAg. 1985 a través del apartado vigésimo noveno de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, introduciendo el apartado 2 y 3 a su Art. 79. En el momento de la declaración de sobreexplotación de estos acuíferos (Mancha Occidental (23) U.H. 04.04 el 27 de febrero de 1987 y el de Campo de Montiel U.H. 04.06. el 28 de junio de 1989) el citado precepto determinaba que la constitución de estas Corporaciones sería a requerimiento del organismo de cuenca, siendo el citado RDPH en su Art. 171.4. d) el que de forma expresa determinaba la obligación de su constitución en acuíferos, en aplicación del Art. 79 de la Ley de Aguas.

ámbito territorial de cada una de las Comunidades constituidas en el citado acuífero se delimitó con los términos municipales acotados en su interior, integrándose en cada una de ellas todos los titulares de aprovechamientos de aguas subterráneas (aguas públicas y privadas) cuyas captaciones se encontrasen en dicho perímetro. De hecho fueron creadas en los siguientes municipios: Alcázar de San Juan (12-03-1991), Arenas de San Juan (27-01-1995), Argamasilla de Alba (22-05-1990), Bolaños de Calatrava (28-05-1991), Campo de Criptana (26-02-1992), Daimiel (23-02-1992), Herencia (22-06-1994), Manzanares (), Membrilla (22-05-1990), Socuéllamos (10-12-1991), Tomelloso (1-04-1992), Torralba de Calatrava (5-11-1993), Valdepeñas (), Villarrobledo (22-05-1990), Villarrubia de los Ojos (5-11-1993) y Villarta de San Juan (17-05-1993) (provincia de Ciudad Real) y las Mesas (2-11-1994) el Provencio (22-05-1990), Las Pedroñeras (16-10-1991) y San Clemente (18-10-1993) (provincia de Cuenca)<sup>25</sup>.

Posteriormente la CHG dictó Resolución disponiendo la constitución de una Comunidad General integrada por el conjunto de Comunidades *de base*<sup>26</sup> del Acuífero Mancha Occidental (UH 04 04), siendo su ámbito el territorio declarado oficialmente sobreexplotado<sup>27</sup>.

Por tanto, en el Acuífero Mancha Occidental (U.H 04. 04), cohabitan varias comunidades dentro de un mismo sistema. Esta condición conlleva rápidamente el siguiente interrogante ¿es posible la coexistencia de varias Comunidades de usuarios en un mismo acuífero o U.H.?. En principio, según establece el Art. 87.2 del TRLA, en acuíferos declarados sobreexplotado correspondería la creación de una Comunidad de

---

<sup>25</sup> En cuanto al ámbito territorial de cada una de las Comunidades de usuarios en el acuífero Mancha Occidental (23) podría parecer atípica, a la vista del Art. 171.4 d) del RDPH siendo su tenor “d) Constitución forzosa de la Comunidad de Usuarios del acuífero, si no existiese, por aplicación del artículo 79 de la Ley de Aguas”. No obstante con la modificación introducida por el nº seis del Art. único del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, se matiza dicho ámbito con otras consideraciones locales tendentes a facilitar un uso más racional de los recursos disponibles o una mayor protección del dominio público hidráulico; por tanto se constata que la norma flexibiliza los límites con el fin de obtener una mejor gestión en el recurso. En cualquier caso, a la vista de la extensión del acuífero, la CHG consideró que la coordinación de sus aprovechamientos era más fácil con esta división.

A este respecto que el ámbito territorial de estas Comunidades se haya hecho coincidir con los términos municipales no es nuevo, remontándose a épocas históricas anteriores a las Leyes de Aguas de 1866-1879; la regulación que de las Comunidades de Regantes estableció con carácter general las citadas Leyes de Aguas fue el de entidades plenamente diferenciadas y con sustantividad propia. Circunstancia esta a tener muy presente, ya que, de modo principal en algunos ámbitos geográficos, los cometidos que se señalaban a las Comunidades de Regantes, en ocasiones convergían en la Administración municipal. En los orígenes de este planteamiento estaba, naturalmente, el que muchos aprovechamientos para riego se otorgaron a ciudades y pueblos en las correspondientes cartas de población, en este sentido LÓPEZ DE HARO se refiere también de forma expresa a esta vinculación que a veces es verdadera fusión ente la Administración municipal y las Comunidades de Regantes. *Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), p. 502 y LOPEZ DE HARO (1912), pp. 121, 298 y ss.

<sup>26</sup> Esta es la denominación que en la cuenca Alta del Guadiana se les ha dado a las Comunidades de usuarios de los distintos términos municipales.

<sup>27</sup> En la parte dispositiva de la Resolución de la CHG de 11 de julio de 1996 por la que se constituye la Comunidad General de Usuarios del Acuífero de la Mancha Occidental, en su apartado primero decía: “1º Declarar válidamente constituida la Comunidad General de Usuarios del Acuífero de la Mancha Occidental, quedando integrada en la misma las Comunidades de Regantes de Alcázar de San Juan, Arenas de San Juan, Argamasilla de Alba, Bolaños de Calatrava, Campo de Criptana, Daimiel, El Provencio, Herencia, Las Mesas, Las Pedroñeras, Manzanares, Membrilla, San Clemente, Socuellamos, Tomelloso, Torralba de Calatrava, Valdepeñas, Villarrobledo, Villarrubia de los Ojos y Villarta de San Juan.

usuarios. Por tanto, inicialmente, de acuerdo con este precepto, la respuesta parece que debiera ser negativa. Sin embargo, este tipo de corporaciones, verdaderamente, son instrumentos para recuperar el déficit hídrico existente, por lo que habrá que tener en cuenta el medio más adecuado para obtener el fin que se persigue, esto es, obtener el buen estado de las masas de agua en su aspecto cuantitativo y cualitativo. En este aspecto el propio el Tribunal Supremo, en la sentencia de 11 de diciembre de 2015<sup>28</sup> para esta zona concreta, concluye, entre otras circunstancias, que no resulta incompatible la coexistencia de varias comunidades en un mismo acuífero o unidad hidrogeológica, siempre que se agrupe y, sobre todo, se unifique, su acción, mediante una Comunidad General de usuarios del acuífero en la que se integren el conjunto de Comunidades.

En definitiva, considero que la respuesta a dicho interrogante será afirmativa siempre que se justifique que dicha estructura conlleva una gestión más eficaz para recuperar el estado del acuífero o masa de agua subterránea. En todo caso, deberá unificarse el conjunto de actuaciones a través de la correspondiente Comunidad General. Ello es fácilmente entendible, dado que las acciones que desempeñen estas entidades deberán estar encaminadas al cumplimiento del correspondiente POE o programa de actuación, siendo éste único para todo el acuífero o para la masa de agua subterránea respectivamente como a continuación se analizará.

En lo que respecta al acuífero Campo de Montiel, igualmente, quedó constituida la correspondiente Comunidad de regantes, no obstante la conforman el conjunto de titulares de aprovechamientos de aguas privadas del perímetro del acuífero, sin división alguna por términos municipales<sup>29</sup>.

En cuanto al origen del asociacionismo de los usuarios del Campo de Montiel sin lugar a dudas se debe a la sobreexplotación, de tal forma que los usuarios de estas aguas subterráneas privadas, se constituyeron en la primera Asociación de Titulares de Aguas subterráneas privadas del Acuífero (24) del Campo de Montiel, inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones, como ya se ha expuesto. En este aspecto como decía GARCÍA VÍZCAINO en esos años 80-90 la confrontación de los usuarios con la Administración del agua fue cruenta. Además de la imposición de prohibiciones y limitaciones de uso de agua, se incoaron expedientes sancionadores y todo ello generó conflictos sociales importantes llegando en algún caso a producirse detenciones de algunos titulares de aprovechamientos de agua. Esta circunstancia no solo ocurrió en este acuífero sino en todo el Alto Guadiana, siendo el más acusado el 23 (acuífero Mancha Occidental), motivado, como ya se ha expuesto, por el número elevado de pozos ilegales, consentidos desde esos momentos por la Administración hidráulica<sup>30</sup>. Poco a poco los titulares de sus aguas privadas fueron inscribiendo sus derechos de acuerdo a las disposiciones transitorias de la LAg. de 1985 bien en el Registro de

---

<sup>28</sup> STS Sala 3ª Sec. 4ª (Rec. casación 921/2014) en su FJ 4B).

<sup>29</sup> Circunstancia que se debe a la extensión y el reparto de las has de regadío, así el acuífero Mancha Occidental (masas de agua subterránea Mancha Occidental I, II y Rus-Valdelobos) tiene en torno a 207.365 has. en una extensión de 5.260 km<sup>2</sup> y el acuífero Campo de Montiel (masa de agua subterránea Campo de Montiel) con 9.437 has. y extensión de 2.790 km<sup>2</sup>. Fuente: Escrito dirigido a la Excm. Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente remitido por las Comunidades de usuarios del Alto Guadiana de 15 de mayo de 2018, facilitado por la Presidencia de la Comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea Lillo-Quintanar.

<sup>30</sup> Vid. GARCÍA VIZCAINO (2013), pp. 107 a 116 <http://auamadrid.chil.org/download-doc/152488>. Última consulta el 4 de junio de 2018.

Aguas –Sección C- aprovechamientos temporales de aguas privadas, o en su caso, en el Catálogo de Aguas Privadas. Incorporados todos sus titulares en la correspondiente Comunidad de Usuarios, quedó constituida en diciembre de 2001.

Por otro lado, respecto a la naturaleza jurídica de estas Comunidades de Usuarios, como ya lo he anunciado, la CHG las ha considerado Corporaciones de Derecho Público adscritas al Organismo de cuenca, con independencia de la naturaleza jurídica de las aguas que se integran en aquellas<sup>31</sup>. A estos efectos, difícilmente podrá gestionarse los acuíferos de la cuenca Alta Guadiana si no se incluyen sus aguas privadas, dado que son éstas las que prevalecen sobre las públicas. Es más, ya se ha dicho que en las limitaciones que se impongan por la sobreexplotación de los acuíferos - ahora con la denominación masas de agua subterránea en riesgo- no se tiene en cuenta el régimen jurídico de sus aguas, siendo la misma ordenación para todas ellas, en función de su uso y demás condiciones técnicas. En todo caso, si estas Comunidades han sido creadas como instrumento para el control de las extracciones con el fin de recuperar hídrica y ambientalmente la zona, se confirma la obligatoriedad de formar parte de la respectiva Comunidad, con independencia del régimen jurídico del título que avale la utilización del agua.

En cuanto a las facultades de estas entidades debe recurrirse a la técnica de los Convenios de colaboración, y en función de las atribuciones que en estos se definan determinará, en cada caso, el papel real de estas Corporaciones<sup>32</sup>.

No obstante llama la atención las facultades que han otorgado los Estatutos a estas Comunidades de *base* del acuífero Mancha Occidental (23). A estos efectos quedaron determinadas una serie de prerrogativas propias de las Corporaciones de una sola toma o concesión. En concreto resulta de especial interés el precepto que dispone la posibilidad de separarse de la Comunidad siempre que se renuncie por completo a su

---

<sup>31</sup>Se sabe que el TRLA establece expresamente que las Comunidades de Usuarios son corporaciones de Derecho público, adscritas al Organismo de cuenca, por tanto implica que tienen personalidad jurídico-pública, sin que pueda existir asociaciones o sociedades privadas que se constituyan con los mismos fines o funciones públicas que la ley atribuye a estas entidades corporativas (STS de 22 de diciembre de 2003 RJ 2003\9433). Por tanto al igual que cualquier otra entidad corporativa tienen como características: son de base asociativa privada, se crean por mandato legal que sustituye a la voluntad de sus miembros, a ellas se incorporan forzosamente las personas físicas o jurídicas que la ley determina, ejercen funciones que pueden calificarse de públicas y, finalmente, se autofinancian por sus partícipes. (STSJ de Castilla-La Mancha, de 8 de noviembre de 2000, JT2000\1942). *Vid.* DEL SAZ *op. cit.* p. 367.

En concreto en la Comunidad de Usuarios del término municipal de Alcázar de San Juan se establecía en el Art. 1 de sus Estatutos “Todos los propietarios de tierras de regadío y demás usuarios de aguas subterráneas del Acuífero 23 que tienen derecho al aprovechamiento municipal de Alcázar de San Juan se constituyen en Comunidad de Regantes y Usuarios del Acuífero 23 del término municipal de Alcázar de San Juan, en cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 y en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico” Fuente: Estatutos facilitados por la Comunidad de Usuarios de este municipio. Según información de su Presidencia el resto de Comunidades están formadas, igualmente, por los usuarios inscritos en el Registro de Aguas y/o en el Catálogo de Aguas Privadas.

<sup>32</sup> Una de las funciones de estas Comunidades de usuarios es la representación ante la Administración hidráulica de sus miembros, en este sentido un único interlocutor fortalece la posición de los usuarios que pueden defender sus intereses de forma colectiva, pero plantea los problemas inherentes a la dificultad que supone conciliar los intereses de los distintos usos y las posiciones particulares de los afectados. *Vid.* DEL SAZ (2008), p. 82 y 83.

aprovechamiento de aguas<sup>33</sup>. Es cierto que esta condición se establece para las agrupaciones de una sola toma o concesión, donde es la propia Comunidad de usuarios a la que se le otorga la concesión de aguas, y por tanto el titular del derecho; sin embargo en el Alto Guadiana ya se sabe que dichas entidades están formadas por usuarios individuales, es más sus aguas podrán ser públicas y/o privadas. Por ello ¿es posible que estas Comunidades puedan imponer a un usuario del agua su renuncia?, y es más ¿qué ocurre si las aguas son privadas?.

Respecto al primer interrogante si bien el Art. 212.4 del RDPH determina que los miembros que se separen de una Comunidad deberán renunciar a su aprovechamiento de agua, se constata que se refiere a una Corporación de una sola toma o concesión, donde existe un aprovechamiento colectivo. Es decir una administración y distribución de las aguas para un número de usuarios de aguas públicas con una serie de infraestructuras en común, donde la concesionaria es la propia Comunidad, exigiendo dicha condición en el marco de su regulación interna<sup>34</sup>.

Empero en estos supuestos donde la Ley obliga su constitución por sobreexplotación cada propietario de las tierras tiene el título que le otorga el riego o para otro uso, o bien la correspondiente concesión administrativa individual. Además, como ya se ha analizado, la creación de estas entidades no conlleva ningún elemento común, tan solo la necesidad de coordinarse con el fin de conseguir un uso más racional del recurso para recuperar la masa de agua subterránea (anterior acuífero o UH). Por tanto, aun mencionando los Estatutos de las Comunidades del Alto Guadiana la posibilidad de separarse, previa renuncia, opino que no puede hacerse directamente por aquellas, sin perjuicio de que pueda exigirse la no utilización del agua y consecuente comunicación a la CHG, correspondiendo, en todo caso, la renuncia al propio concesionario<sup>35</sup>.

Respecto a la posible renuncia del propietario de las aguas privadas debe entenderse el abandono de la explotación. En cualquier caso, en una zona con problemas de escasez de agua, no es probable que el propietario de las tierra renuncie a su agua. Si bien, el titular de las aguas privadas podrá enajenar o transmitir el derecho

---

<sup>33</sup> El Art. 4 de los Estatutos de la Comunidad de Usuarios de Alcázar de San Juan determinaba que “(...) ningún usuario que forme parte de la Comunidad podrá separarse de ella sin renunciar por completo a sus aprovechamientos de aguas públicas ubicadas en el área (...) y cumplir las obligaciones que con la misma hubieran contraído”. Según información facilitada por la Presidencia de la Comunidad de usuarios del municipio de Alcázar de San Juan los Estatutos del resto de Comunidades de los municipios que conforman el acuífero Mancha Occidental (23) se aprobaron en los mismos términos.

<sup>34</sup> Vid. las sentencias de Comunidades de Regantes con aprovechamientos colectivos: STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo contencioso-administrativo sección 1ª) núm. 897/2000 de 13 de junio en la que si un usuario se separa de una Comunidad de Regantes deberá renunciar expresamente al aprovechamiento del agua, en los términos del Art. 91 de la LRJPAC (en la actualidad Art. 94 LPAC) y la STSJ de Castilla León (Sala de lo contencioso-administrativo sección 2ª) núm. 453/2013 de 18 marzo, en esta se concluye que no es posible separarse de una Comunidad de Regantes salvo que el riego sea físicamente imposible o antieconómico.

<sup>35</sup> A este respecto la no utilización de la explotación durante tres años consecutivos imputable al titular conlleva la caducidad del título de la adquisición del derecho de uso privativo del agua, en los términos del Art. 66 del TRLA. La caducidad de una concesión no opera *ope legis* por el mero transcurso del plazo previsto sino que es necesaria una declaración administrativa *ad hoc* tras haberse seguido el procedimiento correspondiente, con la garantía de la audiencia de la parte incurso en caducidad. SSTs de 30 de enero de 2001 (Ref. Iustel: 202179), 12 de marzo de 2002 (Ref. Iustel: 327353), 5 de noviembre de 2005 (Ref. Iustel:244616). Por otra parte mediante renuncia expresa del titular se extingue el derecho al uso privativo de las aguas, según dispone el Art. 53.1 d) del TRLA.

a un tercero<sup>36</sup>, es decir, la finca con sus captaciones; o bien, la cesión de sus aguas privadas, a través de los Centros de Intercambio de derechos de uso de agua que pudieran existir habilitados, o la cesión permanente que regula la disposición adicional decimocuarta del TRLA para el Alto Guadiana<sup>37</sup>.

En cualquier caso en el Alto Guadiana todos los propietarios de superficies con derecho a riego, así como el resto de usuarios de los perímetros declarados sobreexplotados o masas en riesgo deberán integrarse en las correspondientes Comunidad de usuarios, con independencia del uso efectivo del agua. En este aspecto como se argumenta en la sentencia del TS de 10 de noviembre de 2006, la adscripción obligatoria a estas Corporaciones Públicas debe encontrar suficiente justificación, ya sea por disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> En cuanto a la transmisión el adquirente se subrogará en las limitaciones que se habían impuesto por Ley, así como en los compromisos adquiridos con el Organismo de cuenca, comunidades de usuarios (...) así el cambio de titularidad se debe comunicar al Registro de Aguas o Catálogo de Aguas Privadas. En este sentido se manifiesta MOREU BALLONGA (1988), p. 609, en relación al propietario de un alumbramiento de aguas subterráneas, tanto si ha inscrito su derecho en el Registro de Aguas o no.

<sup>37</sup> En ambos supuestos el nuevo usuario del agua adquirirá el derecho privativo para su uso mediante la correspondiente concesión de aguas.

<sup>38</sup> En concreto en el FJ5 de la sentencia del TS de 10 de noviembre de 2006 (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 5ª) Rec. casación 3777/2003 se argumenta: “ (...) de conformidad con el principio de seguridad jurídica y unidad de doctrina hemos de rechazar el motivo que se formula con la doctrina contenida en la STS de 31 de octubre de 2000, y que, justamente, constituye el fundamento de la sentencia de instancia. Como en la misma se expresa, la ratio decidendi de la cuestión planteada es el artículo 212.4 del RDPH, que determina que “ningún miembro de la Comunidad podrá separarse de ella sin renunciar al aprovechamiento de las aguas y sin cumplir las obligaciones que con la misma hubieran contraído”.

La primera conclusión que alcanza la citada STS es la de que el mencionado precepto reglamentario no infringe la Ley de Aguas “porque de la Ley de Aguas no cabe deducir una prohibición absoluta de separación de los comuneros integrantes de la Comunidad de Regantes”. Por tanto se parte –y así lo reconoce de forma expresa la STS de referencia– de la previa existencia del derecho a la separación, y así “lo que ese artículo establece son las condiciones en que la separación ha de producirse: renunciando al aprovechamiento de las aguas y cumpliendo las obligaciones que con la Comunidad hubiese contraído”. Y resumiendo la doctrina establecida, en relación con el mencionado precepto reglamentario, se señala que la misma “no es contraria a los artículos 73, 74, 79 y 80 de la Ley de Aguas, sino compatible con ellos, como tampoco es contradictoria con otras normas del propio Reglamento (las de los artículos 198 a 200, 204, 212 y 22 8)”.

Los citados preceptos legales establecen una regla general de obligatoria integración en la Comunidad, guardando silencio acerca de la posibilidad de separación; mas, según se expresa en la STS de referencia “el silencio que la Ley de Aguas mantiene en cuanto a la posibilidad de separación no supone una prohibición absoluta, sino que tal silencio debe ser interpretado en el sentido de que la separación cabe cuando el riesgo es físicamente imposible o requiere unas inversiones económicas que no producen beneficio alguno y solo enriquecen a terceros..., supuestos que no son solo aquellos a los que la resolución anulada se refiere y que se reputan concurrentes en el caso enjuiciado, añadiéndose que la determinación de estos supuestos no puede encomendarse con exclusividad a los órganos de la propia Comunidad”. Y añade en el mismo FJ5 la doctrina constitucional STC 113/1994, 179/1994 y 67/1985 y extrae tres criterios mínimos y fundamentales a la hora de determinar si una determinada asociación de creación legal, de carácter público y adscripción obligatoria, puede superar un adecuado control constitucional: “En primer lugar, no puede quedar afectada la libertad de asociación en su sentido originario, o positivo [lo que en la STC 132/1989 hemos llamado “límite externo”, recogido anteriormente en el punto b) de la STC 67/1985, fundamento jurídico 3, B)]. La adscripción obligatoria a una entidad corporativa no puede ir acompañada de una prohibición paralela de asociarse libremente.

En segundo lugar, el recurso a esta forma de actuación administrativa que es, al propio tiempo y antes que nada, una forma de agrupación social creada *ex lege*, incluida la previsión de adscripción forzosa, no

Pues bien, en este supuesto, tratándose de una de las medidas de carácter obligatorio, en virtud del reiterado Art. 56 del TRLA, para coadyuvar a la recuperación hídrica de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, opino que nos encontramos ante la consecución de unos objetivos de interés público, ordenado por la propia Ley de Aguas (Art. 92 bis 1 b) TRLA). Por tanto se justifica, por mandato de la ley, su adscripción forzosa, en tanto los usuarios del agua dispongan de un título que autorice su uso, al margen de su efectividad, esto es, por la mera disponibilidad del agua.

Otra de las cuestiones que incorporan los Estatutos de estas Comunidades es la potestad sancionadora, creando a estos efectos un Jurado de Aguas. Sin embargo, a la vista de sus prerrogativas, verdaderamente ¿cuentan con potestades sancionadoras estas entidades?

Primeramente para responder a este interrogante hay que mencionar de nuevo que las funciones que atribuye la normativa de aguas a estas Comunidades son mínimas. De hecho, al margen de la emisión de informes y participación en la planificación hidrológica y representación unitaria de todos sus usuarios ante la Administración hidráulica, tan solo las faculta *para colaborar* con el Organismo de cuenca en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas, pudiendo suscribirse, a estos efectos, Convenios de colaboración entre la CHG y las correspondientes Comunidades de usuarios en el marco de sus respectivas competencias<sup>39</sup>.

Igualmente, podrán formalizarse encomiendas de gestión con estas corporaciones. En todo caso dichas encomiendas no transfieren ni delegan competencias (Art. 11.2 LRJSP, en los mismos términos el derogado Art. 12.1 LRJPAC), tan solo se traduce en la realización de actividades puramente materiales, técnicas o de servicios, que no se manifiestan como actos jurídicos con sustantividad propia. Es decir, se trata de actuaciones instrumentales que se integran en los actos definitivos que corresponde adoptar al titular de la competencia, sin que, por tanto, tengan eficacia jurídica *ad extra*. De esta forma, la Comunidad de usuarios podría

---

puede ser convertida en la regla sin alterar el sentido de un Estado social y democrático de Derecho basado en el valor superior de libertad (Art. 1.1CE) y que encuentra en el libre desarrollo de la personalidad el fundamento de su orden político (Art. 10.1 CE).

En tercer lugar, la adscripción obligatoria a estas Corporaciones Públicas, en cuanto “tratamiento excepcional respecto del principio de libertad”, debe encontrar suficiente justificación, ya sea en disposiciones constitucionales, ya sea en las características de los fines de interés público que persigan, de las que resulte, cuando menos, la dificultad de obtener tales fines sin recurrir a la adscripción forzosa a un ente corporativo. Ciertamente, este Tribunal Constitucional no puede erigirse en juez absoluto de dicha “dificultad”, en cuya apreciación, por la propia naturaleza de la cosa, ha de corresponder al legislador un amplio margen de apreciación, pero sí podrá identificar legítimamente aquellos supuestos en los que, “prima facie”, tal imposibilidad o dificultad no se presente”.

<sup>39</sup> A pesar del carácter sumamente abierto de la figura del Convenio de Colaboración, como vía para articular, en los más diversos aspectos, la colaboración administrativa, la utilización de los convenios se encuentra sometida como toda actividad administrativa a límites. Así, el principio de legalidad actúa, con carácter general, como límite externo a la utilización del convenio, salvo cuando el convenio se desenvuelva en el ámbito de las relaciones competenciales, que, como dispone el actual Art. 8.1 de la LRJSP, incide con especial vigor el principio de indisponibilidad de las competencias. *Vid.* MARTIN HUERTA (2000).

realizar tareas de recogida de datos, comprobaciones de campo, emisión de informes o propuestas previos a los actos administrativos dictados por el órgano competente.

Por consiguiente, a la vista de las facultades otorgadas por el legislador a este tipo de Corporaciones, no resulta muy necesaria la creación de un Jurado de Aguas como órgano sancionador, al estar ayuno ya a priori de materia cognoscitiva. De hecho, si bien el Jurado de Aguas se ha regulado en los Estatutos de estas Comunidades no tengo noticias de su aplicación práctica.<sup>40</sup>

Así las cosas, las Comunidades de usuarios del Alto Guadiana mantienen protagonismo, pero no el suficiente para gestionar el recurso hídrico, siendo necesario que el legislador las dote de actuaciones específicas para coordinar y controlar sus aprovechamientos, y no depender, como hasta el momento presente, de la voluntad política de cada momento.

## **V. LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN EL PEAG**

### **1. ACTUACIONES DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS**

Merece especial atención una de las actuaciones contempladas en el Programa de Medidas del PEAG, en particular el apoyo a las Comunidades de usuarios del Alto Guadiana.<sup>41</sup> En este sentido las actividades previstas se concretarían en la vigilancia de aprovechamientos en la circunscripción de la comunidad, con el fin de llevar a cabo un control directo que permitiera constatar el cumplimiento de los resultados y consecución de los objetivos previstos, esto es, la recuperación de estas masas de agua subterránea y las superficiales asociadas. Otra de las actuaciones sería la puesta en marcha de una cartografía digital en base al inventario de los aprovechamientos existente y su actualización. Además una recopilación de datos sobre las extracciones y un centro de control en las propias Comunidades. Además estas actuaciones podrían ampliarse en el seno del Consorcio<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Según información de la propia Comunidad de usuarios del municipio de Alcázar de San Juan no se ha aplicado en ningún caso el Jurado de Aguas regulado en su normativa. En este aspecto hay que resaltar que las funciones reales de estas Comunidades vienen siendo el asesoramiento y trámites administrativos de sus comuneros ante la CHG. Obviamente, al margen de las funciones consultivas y de las actividades que puedan estipularse en los Convenios de Colaboración. En el mismo sentido se constata en la Comunidad General del acuífero de la Mancha Occidental (U.H 04 04), cuyas atribuciones básicas han sido la coordinación en el uso y buen aprovechamiento de las aguas del acuífero, velando porque se realice bajo los principios de austeridad, economía y solidaridad. (Art.5 de sus Estatutos, según Resolución de la Presidencia de la CHG de 11 de julio de 1996. Ref. CR1/94).

<sup>41</sup> Vid. El Programa de Apoyo a las Comunidades de Usuarios (Anexo 3) pp. 3 a 6. En concreto en la p. 5 se dice “Junto a las labores habituales desarrolladas por las Comunidades de Usuarios de aguas subterráneas, en el ámbito territorial correspondiente a los acuíferos sobreexplotados, se plantea la posibilidad de establecer la colaboración de dichas comunidades en las funciones de control efectivo del régimen de explotación. El convenio se considera la forma más eficaz de conseguir implicar a los usuarios para el riego (por ser la actividad de mayor demanda del recurso subterráneo), en el proceso de recuperación de la fuente de riqueza del Alto Guadiana que actualmente se encuentra en riesgo por las presiones mostradas en el diagnóstico de la Memoria Técnica de este Plan”. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/3\\_APOYO\\_CCUU.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/3_APOYO_CCUU.pdf). Última consulta el 5 de mayo de 2018.

<sup>42</sup> Estas actividades tenía un presupuesto inicial de 1.696.289 euros aproximado para cada año durante la vigencia del PEAG (2008-2015) y sus posibles prórrogas hasta 2027. Presupuestos (Anexo 8) del PEAG. En todo caso no tengo conocimiento de que estas partidas hayan sido ejecutadas.

Por tanto, se constata otra de las medidas pioneras del PEAG, en concreto la colaboración de las Comunidades de usuarios en las funciones de control efectivo de las extracciones a través de su órgano de gestión. Sin embargo, considerando la breve existencia de dicho ente público, tan solo pudieron llevarse a cabo actuaciones preparatorias, elaborando para este fin un borrador de Convenio entre la CHG, la Comunidad General del Acuífero Mancha Occidental (UH 04.04) y el Consorcio.

## 2. CONVENIOS DE RIEGOS EN EL SENO DEL CONSORCIO

Según dispone el Art. 81.5 del TRLA 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.

Pues bien, en el proceso de regularización de los pozos ilegales del acuífero Mancha Occidental (23) tramitado en el Consorcio se presentaron peticiones para normalizar la situación de pozos comunitarios. En concreto existían algunos pozos que se venían utilizando *de facto* por los titulares de distintas explotaciones agrarias, de tal forma que el agua de la captación no solo se estaba usando por el propietario de las tierras donde se ubica el pozo, sino por otros regantes colindantes, conectando las infraestructuras de riego necesarias a dicha toma.

A la vista de las condiciones de uso, esto es, el riego de varios usuarios desde una misma toma, en principio, sería preceptiva la creación de una Comunidad de usuarios de las de una toma o concesión (Art. 81. 1 TRLA); sin embargo teniendo en cuenta el reducido número de partícipes y con el fin de agilizar administrativamente la futura concesión se optó en el proceso de regularización de estos pozos por la aplicación de la figura del Convenio de Riegos.

Esta fórmula jurídica se elaboró en términos de propuesta en el Consorcio, en el marco de lo dispuesto en el Art. 203 del RDPH. A este respecto la CHG tenía previsto que los usuarios del agua de un mismo pozo se constituyeran en régimen de comunidad de bienes o asimilado y posterior formalización del correspondiente Convenio de riegos, otorgando la concesión administrativa a dicha entidad. No obstante, a la vista del limitado número de partícipes, dicho organismo consideró que no era necesario la creación de estas asociaciones, suscribiéndose dicho Convenio por todos los usuarios del pozo sin necesidad de organizarse formalmente.<sup>43</sup>

---

[http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/3\\_APOYO\\_CCUU.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/3_APOYO_CCUU.pdf). Última consulta el 5 de mayo de 2018.

<sup>43</sup> Vid. BOLEA FORADADA (2008), p. 333 y ss. Dicho autor interpreta que la finalidad ínsita en el Art. 81 del TRLA y 203 del RDPH es precisamente la de hacer posible la constitución de unas entidades que, en otro caso y por falta de partícipes, no hubieran sido viables, esta semicomunidades presentan un paralelismo con aquellas que están formadas por un gran número de usuarios. Por otra parte Vid. MARTIN RETORTILLO S (1997), pp. 555 y 556 y BOLEA FORADADA (2016), p. 225.

Este instrumento que incorpora la LAg. de 1985 –actual TRLA- ya se recogía en las versiones iniciales de la Ley de Aguas de 1879, en concreto en su Art. 228, y que sería desarrollado entre otras, por las Órdenes Ministeriales de 6 de agosto de 1963 y de 13 de febrero de 1968, con el fin de conseguir

En relación al contenido de estos Convenios de riego se ha definido el turno para el riego, el sistema de explotación de las infraestructuras y el régimen de infracciones y sanciones. Además como medida complementaria se ha incorporado para el control de los volúmenes de agua un contador general y sus divisionarios, con el fin de controlar el consumo individual de cada uno de los miembros de estas agrupaciones. En lo que respecta al régimen sancionador, aun teniendo un carácter simplista, se ha regulado para el supuesto de mal uso del agua o daños en las obras que pudieran ejecutarse<sup>44</sup>.

Por su parte la CHG ha otorgado la correspondiente concesión a cada una de las agrupaciones que conforman el Convenio de Riegos, al margen de que sus partícipes no se hayan constituido como una asociación con personalidad jurídica propia. De hecho el titular de aquélla son las personas físicas y/o jurídicas que han suscrito el citado Convenio de Riegos.

Por último estos usuarios del agua se integraron en la correspondiente Comunidad de usuarios de base, en función del término municipal en el que se encuentre el pozo, y ésta a su vez en la Comunidad General del acuífero Mancha Occidental (23). En todo caso esta situación en el momento presente ha cambiado a la vista de la nueva estructura organizativa de las Comunidades de usuarios del Alto Guadiana como a continuación se expone.

## **VI. NUEVA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS DEL ALTO GUADIANA, TRAS LA DECLARACIÓN EN RIESGO DE SUS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA. RETOS Y OPORTUNIDADES**

En primer lugar, como ya se ha analizado, en el Alto Guadiana han sido declaradas en riesgo casi todas sus masas de agua subterránea, y por consiguiente deben constituirse las correspondientes Comunidades de usuarios en cada una de ellas, o bien adaptar las ya existentes al perímetro de aquellas. En cualquier caso esta situación no es nueva, la diferencia se encuentra en la unidad de gestión; si bien en la anterior redacción de la Ley de Aguas se definía el acuífero o U.H. a los efectos de su posible

---

simplificar el procedimiento administrativo, bastante complejo desde luego, para constituir Comunidades de Regantes en los supuestos de escaso número de partícipes.

<sup>44</sup> En este sentido en la estipulación novena de estos Convenios de Riego se dice: “9.1 Las infracciones por daños en las obras o mal uso del agua serán sancionadas por la Asamblea, con multas que, en todo caso, serán siempre inferiores a las que el Código Penal señala para las faltas, con independencia de las indemnizaciones que, igualmente, por mayoría de votos se impongan a los infractores por los daños y perjuicios que se hayan causado a uno o más de los partícipes. 9.2 En el supuesto que fueran impuestas a la agrupación de usuarios, por la Administración Hidráulica competente, sanciones y/o reparación y en su caso indemnizaciones por daños y perjuicios al dominio público hidráulico ocasionado por infracciones administrativas, conforme determina el TRLA o norma que le sustituya dicha agrupación, en Asamblea, podrá exigir el pago y/o reparación del daño a los partícipes que hubiesen cometido la infracción. Y en todo caso, siempre que no constituya materia propia de la Administración Hidráulica u organismo público competente en función de la materia a tratar se someten a lo dispuesto en el régimen sancionador y demás preceptos que, en su caso, le sean de aplicación, en los términos expuestos en las Ordenanzas y/o Reglamentos de la Comunidad de Regantes del término municipal en la que se integren, así como lo regulado en la Comunidad de Usuarios del Acuífero 23, o en los organismos que le sustituyan de acuerdo a la legislación vigente.” Fuente: Convenio de Riego facilitado por TRAGSATEC SA, asistencia técnica del año 2013 de la CHG, encargada de culminar el proceso de regularización de pozos ilegales del acuífero Mancha Occidental (23).

sobreexplotación, ahora partiendo de esta clasificación se segmenta en masas de agua, quedando acotadas las Comunidades de acuerdo a estas últimas.

Esta división en masas de agua subterránea no genera ningún problema en el supuesto de que coincida su delimitación con el acuífero al que pertenecen, ahora bien, no es esta la situación del acuífero Mancha Occidental (23). En concreto como se ha visto se ha dividido en tres masas de agua subterránea (Mancha Occidental I, Mancha Occidental II y Rus-Valdelobos) y por ende en cada una de ellas deberá constituirse una Comunidad de usuarios, en virtud del vigente Art. 56 del TRLA.

Pues bien como se ha explicado en dicho acuífero (U.H 0404) se creó una Comunidad General en la que se incorporaron el conjunto de Comunidades de *base* (el ámbito de actuación de éstas se ha identificado con los términos municipales que se integran en dicho acuífero). Por lo que, considerando la nueva limitación ¿ en qué situación quedarán estas Comunidades?. La respuesta a esta pregunta, en principio, podría quedar resuelta si se crease una entidad por cada masa de agua subterránea declarada en riesgo, lo que conllevaría la disolución de las entidades agrupadas por municipios y su General. Es más, esta nueva estructura podría ser más eficaz para gestionar el recurso, de hecho al fraccionarse el acuífero se ha reducido su extensión, lo que facilita su mejor control.

No obstante, al igual que en la anterior redacción del precepto de aplicación, no se prohíbe de forma expresa la creación de estas corporaciones por municipios, siempre que se adapten a la nueva delimitación de la masa de agua subterránea a la que pertenezcan, y en su conjunto se agrupen en una Comunidad General. Ahora bien, dado que el perímetro de actuación ha quedado reducido, parece razonable que tan solo debiera existir una Comunidad de usuarios por cada masa de agua subterránea. Ello no es óbice para que la estructura territorial definida por municipios pudiera mantenerse, a través de oficinas o delegaciones técnicas pertenecientes a la correspondiente Comunidad de la masa<sup>45</sup>.

En este aspecto debe conocerse la STSJ de Extremadura, nº 275/2017, de 27 de junio. El recurso contencioso administrativo fue interpuesto por una Comunidad de Regantes y diversos particulares contra la Resolución de la Presidencia de la CHG de 26 de mayo de 2016 por la que se constituye la comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea Rus-Valdelobos y se aprueban sus Estatutos y Reglamentos.

En su FJ3 argumenta “ (...) En la sentencia 390/2016 de 8 de noviembre, recaída en el recurso contencioso administrativo nº 106 de 2016 decíamos que la Ley 11/2012 configura como ámbito territorial de gestión de las aguas subterráneas la masa y no el acuífero, lo que el RD 354/13 desarrolla ratificando la masa de agua como unidad de gestión, que la STS de 17.04.15 declaró conforme a Derecho, siendo aceptado y reconocido que el Acuífero 23 ha dado lugar a tres distintas masas de agua, definiendo

---

<sup>45</sup> Considero que podría definirse una estructura similar a las Comunidades Generales definidas en la Orden de 6 de agosto 1963, de tal forma que existiendo una única Comunidad de usuarios para cada masa de agua, podrían crearse agrupaciones por municipios, con el fin de acotar la gestión a perímetros concretos. En este aspecto, aun siendo el mismo régimen de extracciones y las mismas condiciones para toda la masa de agua, en cada una de las sub-zonas difieren aspectos sociales y los propios usos del agua, circunstancia que conlleva disponer de este sistema, obviamente siempre que dicha Comunidad de la masa tenga atribuidas facultades reales para controlar el recurso hídrico.

el concepto de masa de agua el R.D. 907/2007, por lo que de acuerdo con los art. 56 y 81 de la Ley de Aguas no pueden mantenerse las comunidades de usuarios de base territorial por municipios, que se pretendían mantener en aquel proceso al infringir la base real de la masa de agua, debiéndose constituir la comunidades de cada masa no por escisión de la comunidad general del Acuífero 23, infringiendo de otro modo los artículos 207.3 y 214 del RDPH ( RCL 1986, 1338 y 2149) , señalando el art. 201 el procedimiento interno que debe cumplir cada Comunidad (...).La Ley exige, como acabamos de ver, que se constituya por el organismo de cuenca una comunidad de usuarios en el plazo de seis meses para cada masa, pero tanto la comunidad general del acuífero como la de regantes municipales se exceden de sus competencias tanto al escindirse como al integrar los regantes o usuarios de otros municipios, y tal comunidad de la masa se debe constituir en la forma en que se señala en el art. 201 del RDPH, y éste ha de ser el mecanismo que ha de seguirse, que no es ni el de una escisión de una mayor, ni tampoco la incorporación de municipios, motivo por el que desestimábamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la comunidad general de usuarios del acuífero 23 de la Mancha Occidental contra la tácita desestimación por silencio a su solicitud de aprobación de las ordenanzas y estatutos de las Comunidades Generales de Usuarios de las masas de aguas subterránea de la Mancha Occidental I y II y Rus - Valdelobos.(...)”.

Pues bien, considerando el citado Art. 56 del TRLA, la citada sentencia y tras diversas reuniones con los propios usuarios, la CHG ha optado por la constitución de una Comunidad de usuarios por cada una de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, encontrándose en el momento presente en proceso de extinción todas las Comunidades de base y su General<sup>46</sup>.

Las Resoluciones adoptadas por dicho organismo por las que se han constituido estas Comunidades de usuarios determinan en su parte dispositiva la obligatoriedad de formar parte de aquellas todos los titulares con derecho al uso del agua, cuyos aprovechamientos se encuentren ubicados en el perímetro de las citadas masas definido en el PHC (2009-2015) y en su revisión PHC (2016-2021).

En cuanto al contenido de sus Estatutos llama la atención que no se menciona la posibilidad de formalizar Convenios de colaboración con la Administración hidráulica, tan solo se refiere a los posibles Convenios que puedan suscribirse en materia de impagos de cuotas de los comuneros. En el mismo sentido las facultades de estas

---

<sup>46</sup> La CHG ha adoptado Resolución de 20 de noviembre de 2015 por la que se ha constituido la Comunidad de usuarios de las masas de agua subterránea Consuegra-Villacañas y Lillo-Quintanar. La Comunidad de Usuarios de la masa de agua subterránea Mancha Occidental I según Resolución de la CHG de 16 de febrero de 2017. La Comunidad de Usuarios de la masa de agua subterránea Mancha Occidental II, según Resolución de la CHG de 17 de marzo de 2017. La Comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea Rus-Valdelobos según Resolución de la CHG de 26 de mayo de 2016. La Comunidad de Usuarios de Sierra de Altomira según Resolución de la CHG de 3 de mayo de 2017. Por otro lado se encuentra en trámite la constitución de la Comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea Campo de Montiel, actualmente permanece la Comunidad de Regantes de aguas subterráneas Campo de Montiel –Acuífero 24-. Igualmente se encuentran en trámite las Comunidades de usuarios de las masas de agua subterránea Campo de Calatrava y Tierra de Barros (está última en la provincia de Badajoz).No se ha iniciado el trámite de las Comunidades de usuarios de las masas de agua subterránea Aluvial del Azuer y Aluvial del Jabalón. [www.chguadiana.es/sites/default/files/2018-01/listado%20Comunidades%20Usuarios\\_0.pdf](http://www.chguadiana.es/sites/default/files/2018-01/listado%20Comunidades%20Usuarios_0.pdf) Última consulta el 2 de septiembre de 2018

entidades se limitan al asesoramiento, información e impulso del uso racional de recurso hídrico, sin perjuicio de aquellas facultades atribuidas por mandato de la ley. Por lo que se constata la necesidad de concretar las funciones de estas entidades en una norma con rango de ley, con el fin de que puedan ser auténticas herramientas de gestión en estas masas de agua.

Por su parte se ha definido el domicilio social y de forma expresa se ha establecido la posibilidad de que existan oficinas de apoyo y/o atención a los usuarios en diferentes municipios dentro del ámbito territorial de la Comunidad. Esta circunstancia parece razonable con el fin de obtener una mayor agilidad en la gestión, en particular en las masas de agua subterránea que conforman el acuífero Mancha Occidental (23); máxime si se considera que desde el inicio de la declaración de sobreexplotación de este acuífero se ha contado con oficinas en la mayoría de los municipios que se integran en aquél.

En cualquier caso, al margen de esta nueva organización territorial, opino que no es el sistema orgánico de estas asociaciones lo más importante a considerar, sino el funcional. Es cierto que el legislador del año 1999 intentó fomentar este tipo de Comunidades de usuarios, exigiendo su constitución en acuíferos sobreexplotados y fijando sus facultades, aunque éstas últimas en el marco de los Convenios de Colaboración, sin embargo, tras la experiencia en el Alto Guadiana, pocos Convenios se han formalizado con la CHG<sup>47</sup>.

Por ello se debería impulsar las facultades de estas Corporaciones de derecho público con el fin de que la coordinación de los aprovechamientos que las conforman sea efectiva. A estos efectos se debería prever un nuevo escenario, de tal forma que pudiera conseguirse la gestión de los distintos usos del agua de forma integrada (aspectos jurídicos, tecnológicos, económicos, ambientales y sociales, entre otros). En estas actuaciones deberían intervenir los usuarios junto con la CHG y obviamente en colaboración con la Administración Autonómica, en especial el órgano competente en materia de agricultura.

---

<sup>47</sup> Tras la creación de las nuevas Comunidades usuarios se han formalizado Convenios de encomienda entre éstas y la CHG para la instalación de caudalímetros y su precintado. Como ejemplo *Vid.* Resolución de 18 de mayo de 2017 de la CHG por la que se publica la encomienda de gestión con la Comunidad de usuarios Lillo-Quintanar, para el ejercicio de las funciones de comprobación de las instalaciones de medición y precintado de las mismas en las captaciones de aguas subterráneas en el ámbito territorial propio de dicha comunidad (BOE nº 139, de 12 de junio de 2017).

Por su parte para formalizar estas encomiendas hay que tener en cuenta el Art. 11 LRJSP. Este precepto establece que la realización de actividades de carácter material o técnico de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de Derecho Público de la misma o de distinta Administración, siempre que entre sus competencias estén esas actividades, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño. En todo caso no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos regulados en la legislación de contratos del sector público. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en ésta.

En el ámbito de las actividades materiales deberían llevarse a cabo, al menos, la vigilancia del consumo y calidad del agua de las explotaciones agrarias, el mantenimiento y control de lecturas de los caudalímetros, evolución de datos meteorológicos y niveles piezométricos. En definitiva cuantas medidas permitan la gestión del agua, sin perjuicio del control sobre estas actuaciones por la Administración hídrica y, en su caso, la regional.



## CAPÍTULO VII

### LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y LA CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS: SU APLICACIÓN EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

#### I. ANTECEDENTES. LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS CONTINENTALES SE CONSOLIDA EN EL DERECHO ESPAÑOL AL INTEGRARSE EL AGUA EN LA TUTELA CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

El tema de la calidad del agua es antiguo. No han faltado normas, cosa distinta es que fueran suficientes y, también, que fueran debidamente aplicadas. En todo caso en la legislación del siglo XIX prevaleció la perspectiva cuantitativa<sup>1</sup>. No obstante, la calidad de las aguas no pasó desapercibida por las leyes de Aguas de 1866-1879, siendo de obligado cumplimiento determinadas condiciones mínimas de calidad de los recursos. En cualquier caso, prevalecía el aspecto cuantitativo del agua, considerando la calidad como causa de la posible disminución de los caudales a utilizar posteriormente<sup>2</sup>.

En esta época en la calidad de las aguas estaba presente, básicamente, la protección de la salud<sup>3</sup>, planteándose frente a los aprovechamientos industriales, como protección de los abastecimientos a poblaciones y de los usos agrícolas. Más tarde, entre los aprovechamientos a tutelar se incorporó la riqueza piscícola, lo que conllevó incluso a establecer un canon por los vertidos, de carácter indemnizatorio, cuyo pago permitiría excepcionar el principio de no permitir los vertidos sin depuración previa.<sup>4</sup> Como idea básica se trataba de modo principal de no limitar los aprovechamientos

---

<sup>1</sup> *Vid.* MARTÍN RETORTILLO (1997), p. 310 y ss.

<sup>2</sup> En este sentido se arbitraron tres medidas principales de protección de la calidad de los recursos en la LAg. de 1879: caducidad de las concesiones cuyos vertidos perturbaban la salubridad o la vegetación (Art. 220); suspensión de la actividad de los establecimientos industriales que comuniquen a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad, o a la vegetación (Art. 219); y limitación de determinados usos comunes, bien sujetándolos a diversos reglamentos o bandos de policía municipal, bien reduciendo su posible ejercicio en determinados emplazamientos, bien prohibiéndolos, simplemente, cuando afectasen al estado de pureza que exige el uso al que en concreto se destine el agua (Arts. 126 y 127).

<sup>3</sup> Como ejemplo el Reglamento de Enturbiamiento e Infección de Aguas públicas de 16 de noviembre de 1900 que, desde la perspectiva de las explotaciones mineras, permitía imponer la obligación de realizar las obras necesarias para dar al agua el grado de pureza preciso antes de verterla al río. También tenía un carácter sanitario la legislación local en materia de vertidos de aguas residuales, en un primer momento tan solo para el alcantarillado, en particular conforme el Reglamento de 9 de febrero de 1925. *Vid.* MARTÍN RETORTILLO (1956), p.194 y ss. También *Vid.* GALLEGO ANABITARTE, MENÉNDEZ REXACH y otros (1986), p. 480 y ss.

<sup>4</sup> *Vid.* MARTÍN RETORTILLO (1997), p. 311 y ORTOLA NAVARRO (1963), 40 p. 251 y ss. Este último autor analiza los antecedentes del referido canon, con una inequívoca finalidad indemnizatoria por los daños que podían irrogarse a la pesca, así como la evolución jurisprudencial y las consecuencias procedimentales que de tal evolución se derivan. En ese momento de aplicación Ley de Pesca fluvial de 20 de febrero de 1942 y su Reglamento de 6 de abril de 1943.

inferiores y reducir con ello la posterior utilización de los recursos<sup>5</sup>. En este aspecto, hay que recordar que una de las medidas, en épocas de escasez, es evitar el deterioro de los recursos con el fin de que no se reduzcan los aprovechamientos para otros usos.<sup>6</sup>

Más adelante, en el siglo XX, a partir de la década de los cincuenta se comenzó a tener conciencia de la necesidad de afrontar de forma sistemática todas estas cuestiones<sup>7</sup>. El Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, en ese momento se convirtió en la norma cabecera para abordar la polución de las aguas continentales. Ahora bien, con esta normativa tan solo se trataba de impedir una mayor contaminación en determinados cursos de agua. Así la OM de 4 de septiembre de 1959 al desarrollar el citado Reglamento de Policía de Aguas fue el primer intento serio y sistemático de hacer frente a estos aspectos. De hecho se reguló una diferenciación entre vertidos directos e indirectos en los cauces públicos que pudieran producir daño a la salud o a los aprovechamientos inferiores; también la necesidad de autorización para la realización de los vertidos; ordenó un censo de los mismos; clasificó los cursos de agua, estableciendo el régimen de protección según el grupo en que se encuadraban.

Sin embargo, las medidas de protección de la calidad de las aguas tan solo alcanzaban a los cursos de agua que se calificaban como protegidos y vigilados. En cuanto a los cursos de agua normales y los que se consideraban cursos industriales no existía límite para los vertidos<sup>8</sup>. Es más, existía una negativa, radical y generalizada, a asumir las medidas que podían suponer un adecuado tratamiento de las aguas. Todo ello conllevó un estado tal de deterioro que se dio el paso a una auténtica conciencia social sobre la muy extrema gravedad de estas situaciones.

De forma progresiva la calidad de las aguas empezó a constituir un valor que, en sí mismo, era obligado preservar y, además, restaurar. El agua, como uno de los recursos naturales, entraba de lleno en las exigencias de la conservación del medio ambiente. Además se incorporó una nueva perspectiva, unida a la anterior, esto es, la calidad del agua se hacía necesaria para alcanzar una determinada calidad de vida<sup>9</sup>.

Centrándome en nuestro Derecho interno, en la CE<sup>10</sup> quedó recogida la protección del medio ambiente. Así, su Art. 45 sanciona con carácter general, en

---

<sup>5</sup> En este aspecto la jurisprudencia ha manifestado que la reglamentación del vertido de aguas residuales, abarca no sólo a aquellas destinadas al abastecimiento de poblaciones, sino también a todas las que pueden causar daño a la salud pública o a los restantes aprovechamientos inferiores tanto comunes como especiales (STS 1 de julio de 1978, ROJ nº 4259/1978).

<sup>6</sup> Vid. la Carta Europea del Agua, aprobada por el Consejo de Europa de Estrasburgo el 6 de mayo de 1968, en su epígrafe quinto dice “ Cuando las aguas después de utilizadas se reintegren a la naturaleza, no deberán comprometer el uso ulterior, público o privado, que de ellas se haga”.

<sup>7</sup> Vid. MUÑOZ MACHADO (1991), p. 7 y ss.

<sup>8</sup> En este aspecto el propio Preámbulo de esta OM de 4 de septiembre de 1959 era muy expresivo, así determinaba “(...) el grado de impurificación no viene determinado con carácter absoluto (...) siempre en función, no sólo del caudal circulante en el punto de vertido, sino también de las características mismas del curso del agua en que el mismo se verifica”.

<sup>9</sup> Vid. DE MIGUEL GARCÍA (1982), p. 583 ss.

<sup>10</sup> Como antecedente de nuestra CE es preciso destacar la Conferencia de Estocolmo de 1972, que marca un antes y un después en la protección del entorno natural. Por vez primera un foro internacional reconoce la protección del medio ambiente como una política transversal. La conocida como "Declaración de Estocolmo" proclama que "El hombre tiene el derecho fundamental (...) al disfrute de

relación con los recursos naturales, que “todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona”. Al mismo tiempo emplaza a los poderes públicos para que velen por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de “proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Realmente el término *medio ambiente* expresa un concepto material que comprende una serie de realidades heterogéneas, es más, hay diferencias tanto en los enunciados doctrinales como, incluso, en los textos normativos<sup>11</sup>. No obstante, para el caso que nos ocupa, es claro, los recursos naturales y, entre ellos, el agua se incluye siempre como uno de sus elementos. Por tanto, es incuestionable que en este marco constitucional debe inspirarse la gestión de los recursos hidráulicos<sup>12</sup>.

El contexto constitucional referido conllevó una modificación sustantiva de nuestra legislación de aguas. El tema de la calidad del agua debía recibir un nuevo y distinto tratamiento que, además, lo situase en el contexto más general de la protección de medio ambiente, a la vista de que los recursos hidráulicos –desde ese momento- se configuró como uno de sus componentes<sup>13</sup>.

---

condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las obligaciones futuras”.

En los meses y años siguientes se creó el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, la Convención de la UNESCO de 1972 para la protección del Patrimonio Cultural y Natural o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. Todos ellos aparecen mencionados en distintos momentos del debate de elaboración del artículo 45 de la Constitución. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=45&tipo=2>.

<sup>11</sup> La doctrina y jurisprudencia se han encargado de su estudio. En este aspecto *Vid.* MARTIN RETORTILLO (1997), p. 320 y ss. con referencias a otros muchos autores, entre ellos: MARTIN MATEO (1988), p. 64 y ss., también Tratado I p. 107 y ss. LOPEZ MENUDO (1991), p. 162 y ss. DOMPER (1992), p. 98 ss. VELASCO CABALLERO (1994), p. 76 y ss. La jurisprudencia del TC es más de una ocasión ha tratado de perfilar el alcance del concepto mismo de medio ambiente: *Vid.* la STC 102/1995, de 26 de junio. Ésta comienza señalando que el constituyente parte de una concepción amplia del medio ambiente, que incluye no sólo los recursos naturales sino también los elementos artificiales que rodean a la vida humana (FJ 4º). El Tribunal señala que el término “medio ambiente” que se contiene en el artículo 45 debe ser interpretado de forma mucho más amplia que el contenido en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Éste, al encontrarse en un precepto que distribuye competencias no puede contar con la misma “vis expansiva”, pues ello podría contribuir a vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas. La STC 306/2000 ha confirmado que el término “medio ambiente” debe ser interpretado de forma más amplia en el artículo 45 que en el 149.

<sup>12</sup> *Vid.* MARTIN MATEO (1988), p. 64. Este autor enfatiza la tensión entre el medio ambiente y el desarrollo económico, haciéndose necesario una ponderación y valoración de intereses; línea argumental que apareció en la STC 64/1982 de 4 de noviembre: remitiéndose a lo que pueda establecer el legislador, señaló que en la tensión que impone la garantía de la calidad de vida, puede considerarse como objetivo primordial y prevalente en todo caso la protección medioambiental de los recursos naturales. Es necesario compaginar, en la forma que decida el legislador competente, la protección de ambos bienes constitucionales, el medio ambiente y el desarrollo económico. En este aspecto se ha pronunciado el TS para la zona de estudio, en concreto la sentencia de 26 de diciembre de 1989 (RJ 1989\9649) en la que tras ponderar los intereses ambientales y económicos, como causa de la posible autorización para la extracción de turba o la protección del medio ambiente, prevalece esta última para el TS a la vista de su ubicación, en concreto en la zona de Protección del Parque Nacional “Tablas de Daimiel”.

<sup>13</sup> *Vid.* DELGADO PIQUERAS (1992), p. 233 y ss. Para este autor la tutela jurídica de la calidad de los recursos hídricos queda articulada, primero, en prohibir cualquier emisión contaminante, segundo, en imponer a los usuarios el deber de depurar las aguas residuales, y por último, en sancionar a los infractores.

Por tanto, debía establecerse una ordenación jurídica con la adecuada tutela de la calidad de las aguas. En este sentido se constata en la promulgación de la LAg. de 1985, así se expresa en el propio Preámbulo de la ley, al referir los dos aspectos, cuantitativo y cualitativo de modo conjunto: “se trata –dice- de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa” en la forma que la propia dinámica social demanda (...) disponibilidad (que) debe lograrse sin degradar el medio ambiente en general y el recurso en particular”.

Además la tutela de las aguas continentales en España experimentó un impulso determinante con la incorporación de nuestro país a las Comunidades Europeas en enero de 1986 y la consiguiente asunción de su conjunto normativo, como a continuación se dirá<sup>14</sup>.

Estas apreciaciones no solo se refieren a la calidad de las aguas continentales, sino que deben considerarse los distintos elementos que integran el dominio hidráulico<sup>15</sup>. Además, el tema de la calidad aparece referido a las distintas fases de su utilización. En todo caso conviene recordar que toda la operativa que puede suponer el régimen jurídico de unos determinados bienes demaniales se hace efectivo en el ámbito de su utilización y aprovechamiento. A este respecto el profesor EMBID IRUJO ha analizado las distintas fórmulas que recoge la LAg. de 1985 sobre la protección de la calidad de las aguas; o, más, exactamente del demanio hidráulico: las concreta en técnicas preventivas, técnicas activas y técnicas represivas<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Vid. SETUÁIN MENDÍA (2012), p. 82.

La política europea en materia de medio ambiente se remonta al Consejo Europeo celebrado en París en 1972, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno (tras la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente) reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente que acompañara la expansión económica y pidieron un programa de acción. Mediante el Acta Única Europea de 1987 se introdujo un nuevo título sobre medio ambiente, que constituyó la primera base jurídica para una política común en materia de medio ambiente, con el objetivo de preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales. Entre los principales puntos del acta se encuentran el fortalecimiento del sistema de cooperación política europea, en los campos de investigación, la tecnología y el medio ambiente. Vid. Art. 130.2 R del Acta Única Europea (BOE nº 158 de 3 de julio de 1987). Dicho precepto dispone que la acción de la Comunidad, en lo que respecta al medio ambiente, se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de quien contamina paga. Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad.

En posteriores revisiones de los Tratados se reforzó el compromiso de la Comunidad con la protección del medio ambiente y el papel del Parlamento Europeo en su desarrollo. Con el Tratado de Maastricht (1993), el ámbito medioambiental se convirtió en un ámbito político oficial de la Unión, se introdujo el procedimiento de codecisión y la votación por mayoría cualificada pasó a ser la norma general en el Consejo. El Tratado de Ámsterdam (1999) estableció la obligación de integrar la protección medioambiental en todas las políticas sectoriales de la Unión con miras a promover el desarrollo sostenible. La “lucha contra el cambio climático” pasó a ser un objetivo específico con el Tratado de Lisboa (2009), al igual que el desarrollo sostenible en las relaciones con países terceros. Ahora, su personalidad jurídica permite a la Unión celebrar acuerdos internacionales.

<sup>15</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO (1997), p. 329. Este autor manifiesta que el derecho de aguas comprende no sólo la ordenación de los recursos, sino también la de las superficies por las que discurren y la de los terrenos que con ellos lindan, esto es, el dominio público hidráulico según el Art. 2 de la derogada LAg. de 1985 (actual Art. 2 del TRLA).

<sup>16</sup> Vid. EMBID IRUJO (1994), p. 31 y ss. Entre las primeras incluye las previsiones que deben recogerse en la planificación hidrológica; entre las técnicas activas de protección de la calidad de las aguas, el sistema de concesiones de aprovechamientos, las autorizaciones de vertido y el canon de vertido; entre las represiva, la declaración de acuíferos sobreexplotados y el régimen sancionador.

En todo caso, si bien se cuenta con la tutela constitucional comentada, la protección de la calidad de las aguas continentales, y, en particular las subterráneas, no está exenta de complejidad, en su doble vertiente, esto es, tanto para conservarla como para restaurarla; circunstancia que se debe a su regulación en ordenamientos distintos, consecuencia del reparto competencial en la materia –normas y competencias del Estado y también de las CCAA- y a ello hay que añadir la normativa europea.

A continuación, expuestas estas notas introductorias de carácter general, me centraré en la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación por la actividad agrícola y sus connotaciones específicas en la cuenca Alta del Guadiana.

## **II. REFLEXIONES SOBRE EL ALCANCE DEL PROBLEMA: AGRICULTURA Y CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS**

Las aguas subterráneas y la agricultura mantienen una estrecha interdependencia –condición que se constata a lo largo del presente trabajo- que, además, ha ido variando en el tiempo en relación a sus variables socio-económicas y, en consecuencia, también en la determinación de los intereses necesitados de protección jurídica<sup>17</sup>. Es cierto, que la agricultura tiene necesidad del agua, porque es uno de los componentes básicos del ciclo vegetal y animal; no obstante, el agricultor, frecuentemente, tiene también necesidad de luchar contra los efectos dañinos de las aguas sobre la producción agraria; problemas de eliminación de aguas, de ordenación de su uso, entre otras condiciones<sup>18</sup>.

La agricultura es al mismo tiempo causa y víctima de la contaminación de los recursos hídricos. Por una parte, el agricultor necesita agua de buena calidad y lucha contra su contaminación. Por otra, la actividad agrícola constituye a su vez una fuente importante de riesgos para el propio recurso natural. En este sentido y desde varias perspectivas, se viene señalando el impacto ambiental de las actividades agrarias sobre las aguas que producen diversos tipos de contaminación física (arrastres de sílice, arena, limos) química (fertilizantes, plaguicidas, salina y orgánica) y microbiológica –agentes patógenos- originados por empleo, como riego o fertilizante, de aguas de alcantarillado<sup>19</sup>. Por otra parte, las diferentes configuraciones naturales en que pueden mostrarse las aguas subterráneas determinan diferencias en cuanto a la sensibilidad a los contaminantes y su capacidad de transporte.

Así pues, se confirma que los factores de contaminación provenientes de fuentes agrícolas son múltiples. Desde el punto de vista normativo se otorga un tratamiento individualizado, entre otros, a los abonos, los productos fitosanitarios, las emisiones de gases contaminantes y de partículas contaminantes de motores destinados a propulsar tractores agrícolas o forestales. Además determinadas utilizaciones reciben

---

<sup>17</sup> Vid. el estudio con aporte jurisprudencial de CARO-PATÓN (2007), pp. 952-969. Por otro lado el autor DELGADO DE MIGUEL (1992), p. 130 manifiesta que “el agua (...) es una de las causas más importantes de la fertilidad del suelo, y representa la forma más eficaz y permanente de mejorar la agricultura. Sin embargo, sobre esas consideraciones de carácter económico, no debe olvidarse en la actualidad que por su escasez y por los efectos que su contaminación está teniendo sobre la salud humana el agua representa por encima de un bien indispensable para el desarrollo agrario un recurso natural escaso a cuya preservación debe someterse cualquier otra actividad humana, incluso la agraria, por importante que sea”.

<sup>18</sup> Vid. MARTIN RETORTILLO (1985), p. 6 y ss.

<sup>19</sup> Vid. BERNAL YAGÜE (1996), p. 111 y ss.

un tratamiento específico como la de los lodos de depuradora en agricultura o, desde la perspectiva de los residuos, las instalaciones ganaderas. Por otro lado, el tratamiento de los purines, la carga de nitratos procedentes de las instalaciones ganaderas intensivas y por último el uso excesivo de los fertilizantes nitrogenados ha conllevado la aprobación de un régimen jurídico propio para intentar su reducción y control de riegos.

La especial complejidad de la materia objeto de estudio deriva por tanto de la confluencia de diversos sectores de regulación y de las diferentes perspectivas desde la que se afronta su tratamiento jurídico<sup>20</sup>. En efecto, el ordenamiento jurídico establece tanto normas de emisión en relación a los diferentes contaminantes como normas de calidad o de inmisión para los diversos medios receptores y, por último, normas relativas a productos peligrosos, para la salud humana o el medio ambiente, que regulan sus procedimientos de autorización, comercialización y uso. En particular, es especialmente compleja, desde un punto de vista normativo y de gestión, la contaminación agrícola difusa o no localizada que determina el carácter estratégico de las normas de calidad, con grandes dificultades de calibración y control y, por ende, de aplicación efectiva<sup>21</sup>.

Todo ello se sustenta en la preocupación sobre el deterioro a largo plazo, tanto en cantidad como en calidad de los recursos de aguas subterráneas. Especialmente la contaminación de las aguas subterráneas genera una gran inquietud por sus implicaciones para la salud humana cuando es utilizada como fuente de agua potable.

En efecto, entre las fuentes de riesgo para la salud humana de origen agrícola, destacan las concentraciones de nitrógeno en el agua derivadas del uso de fertilizantes – donde las aguas subterráneas desempeñan una función de transporte- y los pesticidas que, debido a su excesivo uso en la agricultura en los últimos años, han sido causa de un considerable aumento del número de supuestos de contaminación en las aguas subterráneas. En este aspecto dicha contaminación difusa o no localizada tiene su origen en grandes extensiones de terreno –no en puntos concretos del territorio- y que por infiltración contamina las aguas subterráneas resultando imposible individualizar las actuaciones causantes de la contaminación y determinar con seguridad su grado de incidencia entre todas las que se hayan podido desarrollar en el territorio<sup>22</sup>. En cuanto su origen principal en la aplicación de fertilizantes<sup>23</sup> y productos fitosanitarios<sup>24</sup> a las

---

<sup>20</sup> Un marco conceptual general sobre los diversos instrumentos y perspectivas de la regulación jurídica de las actividades humanas con impacto ambiental significativo *Vid.* en BETANCOR RODRIGUEZ A. (2001), pp. 717 y ss.

<sup>21</sup> *Vid.* ALVAREZ CARREÑO (2011), p. 228.

<sup>22</sup> *Vid.* SANZ RUBIALES I (1997) p. 36 y (2004) p. 456.

<sup>23</sup> Entre las fuentes difusas que contribuyen a la contaminación de las aguas la más importante tiene como causa la aplicación excesiva o inadecuada de fertilizantes nitrogenados en la agricultura. *Vid.* GONZALEZ PEREZ, TOLEDO JÁUDENES y ARRIETTA ÁLVAREZ (1987), p. 821. Se entiende por fertilizante cualquier sustancia que contenga uno o varios compuestos nitrogenados –cualquier sustancia que contenga nitrógeno, excepto el nitrógeno molecular gaseoso-, y que se aplique sobre el terreno ya sea extendiéndolas sobre la superficie, inyectándolas, introduciéndolas bajo la superficie o mezclándolas con las capas superficiales del suelo para aumentar el crecimiento de la vegetación, incluidos el estiércol, el compost, los residuos de las piscifactorías y los lodos de depuradora (RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias Art. 2 a), c) y f)).

<sup>24</sup> Una segunda fuente difusa que contribuye a la contaminación de las aguas es la que tiene como causa el empleo de plaguicidas en la agricultura, reglado en la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el marco de actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible

tierras de cultivo, tras ser aplicados directamente en el suelo o en las plantas donde se dan los procesos de transformación, pasan a otros medios que se encuentran en conexión entre ellos, las aguas superficiales y subterráneas. Por lo que, la contaminación agraria difusa de las aguas subterráneas, en la que el suelo hace la función de filtro en el transporte de los productos, se encuentra íntimamente vinculada con el regadío y las lluvias por el lavado y la infiltración de los productos<sup>25</sup>.

En definitiva, este tipo de contaminación conlleva la aplicación conjunta de medidas correctoras de carácter ambiental y agrarias con el fin de proteger las aguas de determinadas fuentes difusas. Actualmente, uno de los orígenes de este tipo de contaminación es la aplicación excesiva o inadecuada de los fertilizantes nitrogenados en la agricultura, circunstancia que se da en la zona de estudio y que se desarrolla en los apartados siguientes.

### **III. EL RIESGO DE CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS POR EL USO DE FERTILIZANTES: LA DIRECTIVA DE NITRATOS Y DESIGNACIÓN DE ZONAS VULNERABLES**

La agricultura y la ganadería se sabe que son dos de las más antiguas actividades realizadas por el hombre. Además, si estas actividades tienen un carácter intensivo requieren, tanto para incrementar la productividad<sup>26</sup> de las tierras de cultivo como de las de pastoreo, la aplicación de fertilizantes que introducen, entre otros elementos, nitrógeno y fósforo. Igualmente se aplican productos fitosanitarios que se infiltran y pueden afectar, en general, a los recursos naturales, y en concreto a las aguas subterráneas.<sup>27</sup>

Los fertilizantes basados en el nitrógeno constituyen una fuente de nitrato<sup>28</sup>. Pues bien, aquellos utilizados en actividades agrícolas son la principal fuente de

---

de los plaguicidas y transpuesto al Derecho interno a través RD 1311/2012, de 14 de septiembre, por el que se establece el marco de actuación para conseguir un uso sostenible de los productos fitosanitarios. Así, se entiende por productos fitosanitarios los que, en la forma en que se suministren al usuario, contengan o estén destinados a uno de los siguientes usos, a saber: proteger los vegetales o los productos vegetales contra todos los organismos nocivos o evitar la acción de los mismos, excepto cuando se utilicen principalmente por motivos de higiene; influir en los procesos vitales de los vegetales pero de forma distinta a los nutrientes; mejorar la conservación de los productos vegetales y destruir vegetales o partes de vegetales no deseados (Art. 2 Reglamento (CE) nº117/2009).

<sup>25</sup> Vid. DÍAZ ALVAREZ, GARRIDO VALERO, HIDALGO GONZALEZ (1988), p. 29 y 31.

<sup>26</sup> Vid. GRAU (2002), p.p. 69 y 73. Para este autor sostenibilidad y productividad no son lo mismo, si bien para que exista sostenibilidad hace falta un nivel suficiente de productividad, éste no basta para lograr aquélla, puesto que una agricultura sostenible supone una gestión adecuada de los recursos para que se cubran las necesidades humanas, al propio tiempo que se mantenga y en lo posible se mejore la calidad del ambiente y se conserven los recursos naturales.

<sup>27</sup> Vid. La Agencia Europea del Medio Ambiente (2003), pp. 44. En este texto se constata la excesiva contaminación de los recursos naturales, en particular las aguas subterráneas. De hecho se ha estimado que cada año en la UE se aplican de media a los suelos agrícolas un excedente de entre 50 y 100 kilos de nitrógeno por ha. Sin embargo en la práctica, las plantas sólo absorben los nutrientes de acuerdo con sus propias necesidades de forma que el exceso de nutrientes, no absorbido por las plantas, permanece en el suelo y se diluye en las aguas superficiales adyacentes o se filtra a las subterráneas. Vid. ALVAREZ CARREÑO *op. cit.* p. 239.

<sup>28</sup> En condiciones naturales el suelo contiene una pequeña cantidad de nitrógeno en forma de compuestos relativamente simples, como aminoácido, sales amónicas y nitratos. De estos compuestos, especialmente las sales amónicas y nitratos es de donde las plantas obtienen su nitrógeno. Pero en los suelos cultivados,

contaminación de las aguas<sup>29</sup>, a los que se pueden agregar los subproductos como purines y estiércol procedentes de las explotaciones agropecuarias, y los lodos de depuradora<sup>30</sup>. En la Unión Europea la preocupación por los niveles de nitratos en las aguas comunitarias planteó preocupaciones de salud pública, lo que indujeron a introducir una exigencia de concentración de nitratos en las aguas potables inferior a 50 mg/l<sup>31</sup>. En concreto, la concentración de nitratos en el agua que percola hacia el sistema subterráneo depende de la frecuencia de aplicación del tipo de fertilizante utilizado así como de la cantidad de nitrógeno orgánico e inorgánico ya existente en el suelo. Depende, asimismo, de factores físicos tales como permeabilidad y humedad del suelo, la cantidad de agua aplicada –ya sea por irrigación o por causas naturales- y la estratificación del suelo<sup>32</sup>.

Con todo, como señaló SANZ RUBIALES<sup>33</sup>, “los fertilizantes –salvando los lodos de depuradora, debido a la presencia de metales pesados- inicialmente, no se consideraban como algo peligroso, sino al contrario; su presencia es necesaria para la adecuada producción agrícola y para suplir las deficiencias de nutrientes de muchos suelos destinados a la agricultura o silvicultura. Por ello, los nitratos no estaban incluidos ni en las listas negras ni las grises sobre contaminación de aguas de 1976 y de 1979”<sup>34</sup>.

---

el nitrógeno puede aparecer también por la adición que el hombre realiza de fertilizantes nitrogenados y la cantidad del mismo varía según las condiciones climáticas y de drenaje, topografía, textura del suelo y con las prácticas de cultivo y el riego. *Vid.* NAVARRO BLAYA y NAVARRO GARCÍA (2003), pp. 165-184.

<sup>29</sup> *Vid.* GARRIDO, BARDAJI, IGLESIAS (2011), p. 117. Para estos autores la contaminación difusa constituye el principal reto ambiental del regadío, en concreto exponen “La contaminación por nitratos es la principal fuente de polución originada en la agricultura. Bien es verdad que en términos relativos, producir un euro cada vez precisa menos unidades de fertilización nitrogenada. Sin embargo, el aumento de los censos ganaderos, especialmente el de porcino y en menor medida el de aves y vacuno de carne, ha elevado sustancialmente la producción de purines y estiércoles que deben ser devueltos a las tierras agrarias, lo que sin duda ha paliado parcialmente la necesidad de fertilizantes inorgánicos nitrogenados (...). Cada año se pierden en la UE por lavado de nitratos y escorrentía 3 millones de Tn de N, ocasionando importantes impactos ambientales en forma de contaminación difusa”.

<sup>30</sup> *Vid.* SEOANEZ CALVO (1977), p. 279.

<sup>31</sup> Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros, Anexo II, parámetro 7º (derogada el 22 de diciembre de 2007 de acuerdo con la DMA, Art. 22, apdo. 1). Como establecía su Art. 1 esta Directiva se refería a los requisitos a que debía ajustarse la calidad de las aguas continentales superficiales utilizadas o destinadas a ser utilizadas en la producción de agua potable, después de la aplicación de tratamientos apropiados y distribuidas por sistemas de abastecimiento para el uso de la colectividad. De este modo, no resultaba de aplicación a las aguas subterráneas, ni a las aguas salobres ni a las destinadas a la realimentación de las capas subterráneas. Por otra parte, previó la posibilidad de que los Estados miembros establecieran de modo voluntario una concentración máxima de 25 mg/l. Actualmente en España, conforme el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano se sigue fijando sólo el criterio obligatorio de la Directiva del 75 (Anexo I, apdo. B.1 –parámetros químicos-, nº 20 –Nitrato-).

<sup>32</sup> *Vid.* JIMÉNEZ DÍAZ, LAMO ESPINOSA (1998), p.p. 162 y ss.

<sup>33</sup> *Vid.* SANZ RUBIALES (1997), p. 224.

<sup>34</sup> Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (derogada por la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidos en el medio acuático de la Comunidad). La Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (derogada por la DMA a partir de 21 de diciembre de 2013).

En este sentido, inicialmente la política comunitaria había interiorizado que la agricultura moderna se basaba en el enriquecimiento de los suelos agrícolas con nitratos y fosfatos y, de este modo, se minimizaban los riesgos ambientales, en concreto, la posibilidad de que llegasen a contaminar las aguas subterráneas<sup>35</sup>. No obstante, a la vista de que los niveles de nitratos estaban aumentando considerablemente, se produjo un cambio de percepción, circunstancia que se reflejó con la aprobación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991<sup>36</sup>, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura<sup>37</sup>.

España la incorporó, con más de dos años de retraso, mediante RD 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. Esta normativa establece, en síntesis, una serie de obligaciones concretas; determinación de las aguas superficiales y subterráneas afectadas por la contaminación, o que pueden serlo (Art. 3); los criterios seguidos para identificar las aguas subterráneas que pueden verse contaminadas se basan en si éstas contienen más de 50 mg/l de nitratos, o pueden llegar a contenerlos si no se ejecutan los programas de acción.<sup>38</sup> Así como la designación de zonas vulnerables, la elaboración de Códigos de buenas prácticas agrarias y la elaboración y aplicación de Programas de acción para las zonas vulnerables. Además el seguimiento y control de la calidad de las aguas (Arts. 4, 5, 6, 8 y 9).

Por otra parte, esta disposición establece que la competencia para designar las zonas vulnerables corresponde a las CCAA. Así pues, debían determinarse, en el plazo

---

<sup>35</sup> *Vid.* ALVAREZ CARREÑO *op.cit.* p. 241.

<sup>36</sup> En concreto en el Considerando (5) de esta Directiva se expresa que la causa principal de la contaminación originada por fuentes difusas que afecta a las aguas de la Comunidad son los nitratos procedentes de fuentes agrarias; y en el (6) se dice que es necesario, en consecuencia, reducir la contaminación de las aguas provocada o inducida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, así como prevenir en mayor medida dicha contaminación para proteger la salud humana, los recursos vivos y los ecosistemas acuáticos, así como salvaguardar otros usos legítimos de las aguas; considerando que a tal fin es importante tomar medidas relativas al almacenamiento y a la aplicación a las tierras de todos los compuestos nitrogenados y a ciertas prácticas de gestión de la tierra. Este texto ha sido analizado por la doctrina, en particular *Vid.* FERNANDEZ RUÍZ (2002), p. 133-154, RUIZ DE APODACA (2001), pp. 206 y ss., ERICE BAEZA (2013), pp. 193 y ss.

<sup>37</sup> La comprobación a nivel europeo de que el contenido en nitratos de las aguas de ciertos territorios no sólo era alto sino que incluso estaba aumentando demostró la insuficiencia de los niveles fijados en la ya derogada Directiva 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975 y en la Directiva 80/778/CEE de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Esta última sustituida por la Directiva 98/83/CEE del Consejo, de 3 de noviembre, de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. *Vid.* CANTÓ LÓPEZ (2005), pp. 61 y ss. para este autor la Directiva Nitratos es el comienzo de un derecho ambiental agrícola.

<sup>38</sup> Anejo 2 del RD 261/1996. En la sentencia del TJCE, de 29 de abril de 1999 (C-293/97. Ponente: Moitinho de Almeida), que resolvió las cuestiones prejudiciales planteadas por la High Court of Justice (England & Wales) sobre la interpretación y a la validez de la Directiva, el Tribunal de Justicia precisó que cuando los Estados miembros determinan las aguas afectadas por la contaminación no están obligados a concretar con precisión la parte imputable a los nitratos de origen agrario en la contaminación de las aguas ni que la causa de la contaminación deba ser exclusivamente agraria. En este aspecto su apdo. 40 afirma que “la letra j) del artículo 2 y el apartado 1 del artículo 3, así como el Anexo I de la Directiva deben interpretarse en el sentido de que obligan a calificar las aguas dulces superficiales de “aguas afectadas por la contaminación” y, por consiguiente, a designar como “zonas vulnerables”, con arreglo al apartado 2 del artículo 3 de dicha Directiva, todas las superficies conocidas cuya escorrentía fluya hacia dichas aguas y que contribuyan a su contaminación, cuando dichas aguas tengan una concentración de nitratos superior a 50 mg/l y el Estado miembro interesado considere que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuye significativamente a dicha concentración total de nitratos.

de seis meses a partir de su entrada en vigor<sup>39</sup>, como zonas vulnerables en sus respectivos ámbitos, aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas superficiales, subterráneas, embalses, lagos naturales, charcas, estuarios y, en su caso, aguas litorales. Así como estas zonas deberán ser examinadas y, en su caso, modificadas o ampliadas por los órganos competentes de las CCAA, en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta los cambios o factores que no hubiesen sido previstos en el momento de su designación (Art. 8 del RD 261/1996).

Asimismo, las CCAA aprobarán para cada zona vulnerable los Programas de acción, con inclusión de los Códigos de buenas prácticas agrarias, según el Anexo 1 de la citada norma. En estos programas se determinarán, entre otros aspectos, una serie de fertilizantes químicos u orgánicos de modo que las medidas incorporadas eviten que los aportes por explotación o unidad ganadera supere una cantidad de estiércol de 170 kg/ha/año y 50 mg/l de nivel de concentración de nitrato en las aguas subterráneas y superficiales (Anexo III RD 261/1996). Dichos programas debían ser elaborados en el plazo de dos años a partir de la designación inicial de zonas vulnerables, o de un año a partir de cada ampliación o modificación complementaria, y su práctica durante los cuatro años siguientes a su elaboración, en los términos de la citada normativa. Más adelante se conocerá su aplicación práctica en la cuenca Alta del Guadiana.

En todo caso los mandatos de esta Directiva ha sido fuente constante de litigios entre los órganos comunitarios y ha determinado la intervención del Tribunal de Justicia. En concreto España ha sido condenada en diversas ocasiones.<sup>40</sup>

En relación a los Códigos de buenas prácticas agrarias, igualmente, serán elaborados por las CCAA (Art. 5 RD 261/1996)<sup>41</sup>. No obstante, a excepción de estas zonas declaradas vulnerables, el agricultor podrá aplicar estos códigos voluntariamente, no teniendo, por tanto, carácter vinculante<sup>42</sup>. En todo caso deberán ser puestos en

---

<sup>39</sup> Desde el 12 de marzo de 1996, según su disposición final tercera (BOE nº 61, de 11 de marzo).

<sup>40</sup> Vid. ALVAREZ CARREÑO (2011), p. 243. El entonces TJCE, el 13 de abril de 2000, asunto C-1998/274- censuró a España por no haber adoptado Programas de acción para las zonas vulnerables que había designado. Igualmente, el TJCE, en sentencia de 1 de octubre de 1998, en asunto C-71/97, Comisión contra Reino de España, sostuvo, respecto de la falta de voluntad de incumplir, que el procedimiento se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por lo que, si el mismo se ha comprobado, carece de relevancia que resulte de la voluntad del Estado miembro, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente (apartado 14 y 15). En relación con el hecho de que el retraso se deba a la distribución de competencias dentro del Estado, el Tribunal sostuvo que es reiterada la jurisprudencia de que los Estados miembros no pueden alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos fijados por una Directiva (apartado 17). Cabe agregar que el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión el 23 de octubre de 2002 por la presunta mala aplicación de la Directiva de nitratos, en relación con el control de la concentración de nitratos en las aguas, la insuficiente designación de zonas vulnerables y el contenido insuficiente de los programas de acción de algunas Comunidades Autónomas quedó archivado. (Europa *press*, 2 de diciembre de 2012).

<sup>41</sup> Respecto al contenido de estos códigos *vid.* ERICE BAEZA (2013) pp. 350-355.

<sup>42</sup> Sobre este particular la autora SETUAIN expresa que los Códigos de buenas prácticas “son una clara muestra de soft law administrativo, en su manifestación más laxa –la que no plantea consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento–, ya que, aunque, teóricamente, estimulados por los poderes públicos, no tienen asociada sanción para quienes no los atiendan” *Vid.* SETUAIN MENDIA (2015), p. 34. Las distintas tipologías y niveles de obligatoriedad del soft law *vid.* RODOTÁ (2010), pp. 22-23 y SARMIENTO (2008). En cuanto a la consideración de los Códigos de buenas prácticas como medida de autorregulación de la actividad agraria *vid.* DARNACULLETA GARDELLA (2005), pp. 355-356.

conocimiento por las CCAA al Ministerio de Agricultura -actualmente con la denominación Agricultura y Pesca y Alimentación- a los efectos de su comunicación a la Comisión Europea<sup>43</sup>.

Así pues, el informe de la Comisión Europea de 4 de octubre de 2013 sobre la Directiva de Nitratos respecto al sector agrícola apunta a una ligera reducción de la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos<sup>44</sup>. Sin embargo dicha Comisión insiste, al mismo tiempo, en la necesidad de nuevas medidas para reducir y prevenir aquella.

#### **IV. REFERENCIA A LAS NORMAS QUE REGULAN LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN Y EL DETERIORO**

Inicialmente, hay que recordar que la UE otorgó escasa atención a la contaminación de aguas subterráneas por sustancias o actividades agrícolas, dando respuesta tan solo a la contaminación de las aguas derivadas de productos químicos especialmente de origen industrial o urbano. Como recuerda SANZ RUBIALES<sup>45</sup> “hasta la Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, las alusiones comunitarias a la contaminación de las aguas por nitratos agrícolas no aparecían en disposiciones normativas sino programáticas”. Su protección sólo se lograba de forma indirecta gracias a la aplicación de normas de protección de las aguas superficiales, sobre todo, las destinadas a consumo humano.

Por otro lado, la primera norma comunitaria de protección específica de las aguas subterráneas fue la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre, contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas<sup>46</sup>. Dicha norma estableció un régimen específico al que debían someterse tanto los vertidos directos

---

<sup>43</sup> A estos efectos conforme el RD 355/2018, de 6 junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales se han creado el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio para la Transición Ecológica, quedando suprimido el anterior Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, según se establece en su Disposición final primera.

<sup>44</sup> Ello se ha confirmado por los análisis de los Programas de medidas comunicados por los Estados Miembros (2008-2011). A pesar de que el 63% de las demarcaciones hidrográficas comunicaron que la aplicación de la Directiva de Nitratos no bastaba para combatir la contaminación difusa al nivel necesario para lograr los objetivos de la DMA, no se han incorporado las medidas necesarias para corregir las deficiencias que persisten. La contaminación difusa afecta significativamente a un 90% de las demarcaciones hidrográficas, al 50% de las masas de agua de superficie y al 33% de las masas de agua subterránea de toda la UE. El sector de la agricultura es la principal fuente de contaminación difusa. A pesar de que se han registrado algunos procesos en lo que respecta a la disminución del consumo de fertilizantes minerales, sigue habiendo muchas lagunas en las medidas básicas adoptadas por los Estados miembros para combatir las presiones agrícolas, y no se aplican medidas de control de las emisiones de fosfatos y nitratos fuera de las zonas vulnerables a los nitratos establecidos en virtud de la Directiva de Nitratos. Las medidas complementarias comunicadas en relación con la agricultura son en gran parte voluntarias, en particular los sistemas de asesoramiento y las medidas agroambientales de la política agraria común (PAC) como la agricultura ecológica y la extensificación de las explotaciones.COM (2013) 683 final. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-683-EN-F1-1.Pdf>. Última consulta el 4 de septiembre de 2018.

<sup>45</sup> SANZ RUBIALES, *op.cit.*, pp. 227-228

<sup>46</sup> Con anterioridad la Directiva 76/464 ya preveía que sus disposiciones relativas a las aguas subterráneas dejarían de ser aplicables cuando se aprobara una Directiva específica.

como las actividades de eliminación o depósito que pudieran generar un vertido indirecto a las aguas subterráneas. En particular estaba enfocada a eliminar o restringir las emisiones de las sustancias incluidas en la lista I y II de su anexo - entre las que no se mencionaba los nitratos-, sometiendo a autorización previa el vertido de aquellas, en función de los datos obtenidos tras una investigación<sup>47</sup>.

Dicha Directiva se incorporó a nuestro derecho interno a través de varios preceptos del RDPH. Así como la obligación de someter a autorización cualquier vertido aparece de manera genérica en el ordenamiento jurídico español en el TRLA, que regula la prohibición de cualquier vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa (Art. 100.1 TRLA)<sup>48</sup>. La autorización de vertido representa pues un instrumento jurídico-administrativo que trata de evitar que determinadas sustancias tóxicas sean vertidas y controlar el vertido de otras hasta determinados límites autorizados<sup>49</sup>. Sin embargo, la contaminación agrícola de las aguas subterráneas, en su mayor parte proveniente de fuentes difusas o no localizadas, no podía regularse desde la perspectiva asumida por dicha Directiva<sup>50</sup>. Ello quedó confirmado en la sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999 (C-232/97.Ponente: HIRSCH) en el caso *Nederhoff*. En esta sentencia se decidió que el concepto “vertido” debe interpretarse en el sentido de que se refiere a todo acto imputable a una persona por el cual, directa o indirectamente, se introduce en las aguas alguna sustancia contaminante; es decir cuando la contaminación procede de fuentes múltiples y difusas, en las que no resulta

---

<sup>47</sup> Pese a ello el autor ALVAREZ CARREÑO estima que, en cierto modo, tiene en cuenta la contaminación causada por la actividad agraria, al poder entenderse incluidas dentro de la Lista II (sustancias a limitar) algunas de origen agropecuario: las que tengan un efecto perjudicial en el sabor y/o olor de las aguas subterráneas y los compuestos que puedan originar en las aguas viviéndolas no aptas para el consumo humano (apartado 3), amoníaco y nitritos (apartado 7) etc. *Vid.* ALVAREZ CARREÑO (2011), p. 257 y ss.

<sup>48</sup> La STS de 14 de julio de 2000 (Rec. núm. 6918/1995) señala que el otorgamiento de la autorización de vertido no equivale al reconocimiento de un supuesto derecho a contaminar, que no existe, y ni siquiera porque se satisfaga el canon con arreglo al principio quien contamina paga. *Vid.* RUIZ DE APODACA ESPINOSA (2012), p. 458 y CASADO CASADO (2000), p.32.

<sup>49</sup> Según dispone el Art. 101.2 del TRLA en su redacción dada por el Real Decreto Ley 4/2007, de 13 de abril, la autorización de vertido se otorga por la Administración hidráulica competente, salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, en los que la autorización corresponderá al órgano local o autonómico. Igualmente la obligación de someter a autorización previa los vertidos directos en las aguas subterráneas ha quedado respaldada a través del Art. 50.1 del RPH. En cuanto al régimen jurídico de la autorización de vertido se establece en el Capítulo II del Título V del TRLA (Arts. 100-108 bis) desarrollado en el Capítulo II del Título III RDPH (Arts. 245-271). Los Arts. 257 a 259 del RDPH definen las obligaciones concretas para los vertidos, directos o indirectos, que puedan afectar a las aguas subterráneas.

<sup>50</sup> *Vid.* SANZ RUBIALES, *op.cit.* p. 228. Expresa este autor que es inadecuada la Directiva 80/68 para resolver los problemas derivados de las actividades agrícolas que hacen necesaria la adopción de una política europea específica de prevención de la contaminación difusa agraria. La articulación de la protección de las aguas continentales en torno al concepto de vertido, que se define como una acción de alojar sustancias contaminantes en el agua, ya sea de forma directa o indirecta resulta improcedente para regular, a través de la figura del vertido, la contaminación agrícola, que es areal o difusa. Para la exclusión por la jurisprudencia del TJUE del concepto de “vertido” para la contaminación procedente de fuentes múltiples y difusas. *Vid.* CASADO CASADO (2004), pp. 38-40.

posible establecer una relación de causalidad con la actividad de una persona determinada, no es posible la aplicación de la exigencia de autorización previa.

Por tanto, esta circunstancia hace aún más difícil que la contaminación agrícola producida por fuentes difusas pueda ser controlada; es más –como se ha expuesto– se requiere de medidas que modifiquen las prácticas agrarias, lo que conlleva una interrelación permanente entre el agua y la actividad agropecuaria.

En cualquier caso, la protección de las aguas subterráneas se ha convertido en una de las prioridades de la política comunitaria. En efecto, su utilización como fuente de agua potable y, sobre todo en España, para la agricultura, hace que su contaminación pueda ser peligrosa para la salud humana. Desde el punto de vista ambiental, además, las aguas subterráneas constituyen un caudal importante cuya contaminación determina la de las aguas superficiales. Por último, su efecto mitigador de las sequías y su función como preservadoras de las zonas húmedas las convierten en recurso fundamental.<sup>51</sup>

En este sentido se plasma en la DMA. En sus considerandos se recuerdan las ya lejanas iniciativas para evitar el deterioro de las aguas a largo plazo, tanto en sus aspectos cualitativos y cuantitativos; así como la necesidad de revisar la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979<sup>52</sup>. En segundo lugar, se subraya la obligación de adoptar un programa de acción para la gestión y la protección integrada de las aguas subterráneas, y, en especial, establecer objetivos ambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario<sup>53</sup>. De acuerdo con todo ello se ha desarrollado la Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006<sup>54</sup>. En concreto tiene el mandato, bajo las reglas y sistema

---

<sup>51</sup> En el marco de la estrategia de la UE sobre la escasez del agua y la sequía *vid.* el segundo informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de seguimiento de la Comunicación sobre la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea (COM (2007) 414 final. Accesible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0414:FIN:pdf>.

<sup>52</sup> Esta Directiva ha estado vigente hasta el 22 de diciembre de 2013, en los términos del Art. 22.2 de la DMA. *Vid.* ALVAREZ CARREÑO (2011), p. 246 y ss.

<sup>53</sup> *Vid.* Considerandos: 3º, 7º, 25º, 26º, 28º, 33º y 34º de la DMA.

<sup>54</sup> En este aspecto es necesario tener en cuenta los considerandos de esta Directiva: 6) La Directiva 2000/60/CE contiene disposiciones generales para la protección y conservación de las aguas subterráneas. Como se establece en el Art. 17 de dicha Directiva, es necesario adoptar medidas destinadas a prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas, incluidos criterios para valorar el buen estado químico de las aguas subterráneas y criterios para la determinación de las tendencias significativas o sostenidas al aumento y para la definición de los puntos de partida de las inversiones de tendencia.

(7) Teniendo en cuenta la necesidad de alcanzar la coherencia de los niveles de protección para las aguas subterráneas, hay que establecer normas de calidad y valores umbrales, y desarrollar metodologías basadas en un enfoque común con el fin de establecer criterios para la evaluación del estado químico de las masas de agua subterránea.

(8) Deben establecerse, como criterios comunitarios a efectos de la evaluación del estado químico de las masas de agua subterránea, normas de calidad para los nitratos, los productos fitosanitarios y biocidas, y debe garantizarse la coherencia con la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (6), la Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (7) y la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas (8).

(9) La protección de las aguas subterráneas puede requerir en algunas zonas modificar las prácticas agrícolas y silvícolas, lo que podría entrañar la pérdida de ingresos. La Política Agrícola Común prevé que los mecanismos de financiación para la ejecución de medidas cumplan las normas comunitarias, en

del texto básico de la DMA (Art. 17), de adoptar las medidas específicas de prevención y control de la contaminación de las masas de agua subterráneas. Es más ambas directivas tienen un conjunto normativo interrelacionado; así la primera fija los criterios que permitan valorar su buen estado químico, para deducir de ahí las masas en riesgo de no alcanzar el buen estado hídrico, como objetivo general de la DMA, señala las tendencias de los contaminantes para intentar invertirlos y por último establece medidas para limitar o prevenir la contaminación para conseguir el buen estado de las masas de agua, en particular la limitación y prevención de los vertidos indirectos de contaminantes en las aguas subterráneas como resultado de su filtración a través del suelo o subsuelo y evitar su deterioro.

Esta Directiva 2006/118 (Art.12) tenía un plazo de transposición de dos años – fecha límite el 16 de enero de 2009-, excepto lo que se refiere al establecimiento de los valores umbral de las aguas subterráneas aplicables a un buen estado químico, siendo el 22 de diciembre de 2008 (Art.3.5)<sup>55</sup>. El Gobierno español, con nueve meses de retraso, cumplió el mandato comunitario mediante el RD 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro<sup>56</sup>. La base legal de esta norma reglamentaria se encuentra en el TRLA y PHN<sup>57</sup>. Respecto a su contenido (Art. 1 RD 1514/2009), define su objeto en una cuádruple dimensión: primero, establecimiento de los criterios y procedimiento para evaluar el estado químico de las aguas subterráneas; segundo, introducción de los criterios para determinar toda tendencia significativa y sostenida al aumento de las concentraciones de contaminantes; tercera, definir los puntos de partida para la inversión de tendencias; y, cuarto definición de las medidas destinadas a prevenir o limitar la entrada de contaminantes en las aguas subterráneas y evitar su deterioro.

---

particular mediante el Reglamento (CE) no 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

<sup>55</sup> Por otra parte, en sus disposiciones transitorias (Art.7) se establece que en el periodo comprendido entre el 16 de enero de 2009 y el 22 de diciembre de 2013, para todo procedimiento de autorización a que se refieren los Arts. 4 y 5 de la Directiva 80/68/CEE se tendrán en cuenta las disposiciones de los Arts. 3, 4 y 5 de la citada Directiva.

<sup>56</sup>El Art. 93 del TRLA, en su redacción dada por el Art. 129.29 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, entiende por contaminación, la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores, con la salud humana, o con los ecosistemas acuáticos o terrestres directamente asociados a los acuáticos ; causen daños a los bienes ; y deterioren o dificulten el disfrute y los usos del medio ambiente. Además en su apartado segundo incluye el concepto de degradación del dominio público hidráulico que incorpora las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho dominio. Se observa que este precepto contiene un concepto integral de contaminación, aunando la atmósfera, el agua y el suelo. Obviamente, toda acción que tenga como fin la lucha contra la contaminación de las aguas en general y muy particularmente de las subterráneas debe tener presente que se debe considerar, al menos, el recurso líquido y su entorno físico, en nuestro caso los acuíferos, como también el suelo, el subsuelo que constituyen su entorno inmediato donde la práctica de determinadas actividades puede afectar al recurso. *Vid.* EMBID IRUJO (1994), pp. 24-25. El Anexo II de este RD se ha modificado en los términos del RD 1075/2015, de 27 de noviembre.

<sup>57</sup>En lo que afecta a las actuaciones en materia de protección y gestión de las aguas subterráneas *vid.* apartado e. de la disposición adicional 7ª de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Por otra parte, este RD, además de incorporar la Directiva de aguas subterráneas, incluye los apartados 2.3, 2.4 y 2.5 del Anexo V de la DMA (*Vid.* disposición final 2ª RD) relativos al estado químico de las aguas subterráneas de acuerdo con lo que prevén el Art. 92 ter. del TRLA y Art. 32 RPH.

Sin embargo, los criterios y medidas regulados en este Reglamento tienen un carácter general. Es más, esta norma, al igual que la Directiva de la que deriva, difiere en otros mecanismos los aspectos concretos que deban definirse; en particular dispone su regulación en los instrumentos que establecen los objetivos ambientales de las masas de agua, esto es, en los propios planes hidrológicos, como a continuación se detalla (Art. 92 quáter TRLA)<sup>58</sup>. En todo caso hay que resaltar que dentro de los criterios que servirán de base para valorar el estado químico de las aguas, el relativo a los nitratos dispone que no podrán considerarse en buen estado aquellas masas de agua cuya concentración media supere los 50 mg/l<sup>59</sup>.

## **V. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA: CARACTERIZACIÓN Y PROGRAMAS DE MEDIDAS PARA PREVENIR O LIMITAR SU CONTAMINACIÓN**

Primeramente, aun habiéndose analizado en capítulos anteriores, es necesario recordar la importancia que la LAg. de 1985 –actual TRLA- atribuye a la planificación hidrológica, auténtico punto de arranque de todo el sistema de aprovechamiento de los recursos. De hecho todo el sistema pende de las previsiones que contengan los distintos instrumentos de planificación previstos en dicho texto legal y su normativa de desarrollo.

Así pues, inicialmente, la Ley de Aguas incorporó la calidad del agua como uno de los principios que debían contener las previsiones de los planes hidrológicos<sup>60</sup>. Más adelante, con la incorporación de la DMA a nuestro Derecho interno, se completa y profundiza la protección de la calidad de las aguas a través de un diseño sistémico, coherente y articulado. Para ello, se subraya la necesidad del estudio y caracterización de las masas de agua subterránea, y por consiguiente se hace necesario identificar las presiones y tendencias futuras y detectar su interrelación con otros sistemas biológicos. A partir de esta información, deberán adoptarse las medidas necesarias para obtener los objetivos ambientales del Art. 92 del TRLA, en particular: evitar o limitar la entrada de contaminantes y evitar el deterioro del estado de todas las masas de agua subterránea. Es decir, proteger, mejorar y regenerar las masas de agua, así como garantizar un equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas e invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante debido a la repercusión de la actividad humana. Todo ello con el fin de reducir proporcionalmente la contaminación de las aguas subterráneas.

---

<sup>58</sup> Vid. EMBID IRUJO A (2005 a), p. 79 y ss.

<sup>59</sup> Esta cantidad ni es aleatoria ni supone nada nuevo, dado que ya se determinaba en la Directiva de Nitratos. No obstante, dicho límite podrá verse aumentado y la masa de agua subterránea podrá considerarse en buen estado, si de una investigación se desprende que no conlleva riesgo significativo para el medio ambiente (Art. 4.2 c) del RD 1514/2009.

<sup>60</sup> El Art. 40 de la entonces LAg. de 1985 establecía el contenido obligatorio de los planes hidrológicos, debiendo incluir “las características básicas de la calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales” e igualmente en el apartado precedente del mismo artículo se disponía que los planes debían recoger “la asignación y reservas de recursos (...) para la conservación o recuperación del medio natural. En la actualidad el Art. 42 del TRLA.

En definitiva, es necesario un conocimiento preciso del estado en que se encuentran las masas de aguas subterráneas<sup>61</sup>. Para ello, debe llevarse a cabo una caracterización inicial y, en su caso, una adicional, en el marco del desarrollo reglamentario que regula las condiciones técnicas que definen cada uno de los estados de las masas de agua y los criterios para su clasificación, conforme el Art. 92. ter del TRLA<sup>62</sup>.

La DMA estableció que la caracterización inicial también incluyera una descripción de las presiones a las que están expuestas las masas de agua subterránea, entre las que se encuentra la contaminación difusa, las fuentes de contaminación puntuales y la extracción de agua y recarga artificial de acuíferos (Art. 16.1 del RPH)<sup>63</sup>. Por su parte, la IPH define los umbrales a partir de los cuales las presiones antropogénicas deben considerarse como significativas<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> *Vid.* La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa COM/2012/0673 final. En su apartado 2.2. en relación al control del estado químico de las masas de agua dice: "2.2. Estado químico y contaminación de las aguas de la UE: problemas y soluciones.

La información facilitada en los planes hidrológicos de cuenca sobre el estado químico no es suficientemente clara para establecer una base de referencia en 2009, año de aprobación de los planes. Aunque ha habido mejoras en la calidad química de las masas de agua durante los últimos 30 años, la situación en lo que se refiere a las sustancias prioritarias —que constituyen la base para evaluar el estado químico de conformidad con la DMA— no cumple las expectativas. La evaluación del estado químico indica que una gran proporción de las masas de agua (alrededor del 40%) tiene un estado desconocido. El control es claramente insuficiente e inadecuado en muchos Estados miembros, particularmente cuando no se controlan todas las sustancias prioritarias, cuando el número de masas de agua controladas es muy limitado o cuando no es adecuada la selección de la zona del medio acuático en el que se controlan las sustancias". <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52012DC0673>. Última consulta el 5 de septiembre de 2018

<sup>62</sup> La caracterización inicial conforme el apartado 2.1 del Anexo II de la DMA ha sido incorporada al derecho español por el RPH, según dispone el Art. 10.1 y demás concordantes de la citada normativa.

<sup>63</sup> *Vid.* ALVAREZ CARREÑO (2011), p. 251, para este autor la norma de transposición española reduce el alcance de la caracterización adicional al precisar que la información sobre la incidencia de la actividad humana (Anexo II, apdo. 2.2. de la DMA) se limita a presiones antropogénicas significativas. La precisión de este autor se debe a las observaciones llevadas a cabo por la autora HERNANDEZ LÓPEZ pp. 535-544.

<sup>64</sup> Apdo. 3.2.3 IPH. En relación a las fuentes de contaminación difusa (apdo. 3.2.3.1) se deben considerar al menos: a) Actividades agrícolas (uso de fertilizantes y pesticidas), diferenciando zonas de secano y regadío, así como cultivos leñosos y herbáceos. b) Ganadería no estabulada, distinguiendo el tipo de ganado (bovino, ovino, caprino, equino o porcino). c) Vertidos de núcleos urbanos sin red de saneamiento. d) Usos de suelo urbano o recreativo, especificando el uso del suelo en zonas de recarga natural que pueda suponer alteraciones de dicha recarga, como por ejemplo la desviación de las aguas pluviales y de la escorrentía mediante impermeabilización del suelo, alimentación artificial, embalsado o drenaje, así como zonas recreativas que puedan tener incidencia en el medio acuático, como los campos de golf. e) Otras fuentes difusas significativas.

Para cada una de estas fuentes se indicará el área afectada y se representará su localización aproximada mediante un polígono, añadiendo las coordenadas de tantos vértices como sean necesarios para su adecuada delimitación.

Se indicarán, en su caso, los principales contaminantes emitidos, en particular nitratos en forma de NO<sub>3</sub>, amonio en forma de NH<sub>4</sub>, sustancias prioritarias identificadas en la Decisión 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, y otros contaminantes, como las sustancias activas de los pesticidas. Se incluirá, asimismo, la estimación de la carga anual de cada contaminante, que se realizará, al menos, para cada una de las masas de agua en riesgo de no alcanzar los objetivos ambientales y para cada uno de los tipos de fuente de contaminación. Se especificarán, por último, las dosis de fertilización orgánica e inorgánica, incluyendo el cálculo de excedentes, y los fitosanitarios utilizados con mayor frecuencia en las actividades agrícolas y en las praderas fertilizadas para uso ganadero, así como el número de cabezas de ganado.

Para las masas de agua subterráneas en riesgo deberá realizarse una caracterización adicional con el objeto de evaluar con mayor exactitud la importancia de dicho riesgo y determinar con mayor precisión las medidas que se deben adoptar<sup>65</sup>. En relación a la evaluación del impacto de la actividad humana en el estado de las aguas subterráneas se dispone que para las masas de agua subterránea que puedan no ajustarse a los objetivos ambientales, deberán consignarse los datos relativos a la ubicación de los puntos de la masa de agua utilizados para la extracción de agua y las tasas anuales medias de extracción a partir de dichos puntos; en segundo lugar, los concernientes a la composición química del agua de ella extraída; y, en fin, a los usos del suelo en la zona o zonas de recarga natural a partir de los cuales la masa de agua subterránea recibe su alimentación, incluidas las entradas de contaminantes y las alteraciones antropogénicas de las características de la recarga natural<sup>66</sup>.

Así pues, a la vista del estado de las masas de agua subterránea –en nuestro caso el estado químico-, deberán establecerse las medidas para prevenir o limitar la contaminación de aquellas, en el sistema instituido por la DMA que actualmente acoge el TRLA y sus normas de desarrollo. En particular deberán fijarse pautas para identificar tendencias al aumento de contaminantes y de puntos de partida para invertirlas, y el establecimiento de medidas para limitar o prevenir la contaminación y conseguir el buen estado de las aguas subterráneas. A estos efectos, la Administración hidráulica dispone de los datos proporcionados por los programas de seguimiento del estado de las masas de agua impuesto por el Art. 92 ter.2 del TRLA, que siempre deberán verificar la presencia y nivel de nitratos<sup>67</sup>. Dichos programas incorporan controles de vigilancia, operativo y, en su caso, de investigación<sup>68</sup>. De esta forma el estado de las masas de agua subterránea queda determinado por el peor valor de sus estados cuantitativo y químico<sup>69</sup>.

---

Por su importancia para la zona de estudio, en relación a las extracciones de agua define el apdo. 3.2.3.3 que se identificarán las siguientes: a) Usos agrarios. La extracción mínima que debe inventariarse se fija en 20.000 m<sup>3</sup>/año. b) Abastecimiento de población. Deberán inventariarse las captaciones que suministren un promedio diario superior a 10 m<sup>3</sup> o que sirvan a más de 50 personas. c) Usos industriales con una extracción superior a 20.000 m<sup>3</sup>/año, diferenciándose las instalaciones en las que se desarrollen actividades industriales para las que resulte de aplicación la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación. d) Canteras y minas a cielo abierto. e) Otras extracciones significativas, con caudal superior a 20.000 m<sup>3</sup>/año.

Para cada extracción se señalará su situación indicando las coordenadas y la profundidad del sondeo.

Para cada extracción identificada en masas de agua subterránea que no cumpla los objetivos ambientales se indicará, cuando proceda, la capacidad máxima de extracción en cada toma, el caudal máximo y volumen máximo anual concedidos, los volúmenes mensuales y anuales extraídos, la composición química del agua extraída, así como los usos a los que se destina, de acuerdo con la tabla 59 del anexo V, y las unidades de demanda atendidas.

Finalmente, se indicará el número de captaciones y la evolución temporal de las extracciones en cada masa de agua subterránea, con periodicidad, al menos, anual.

<sup>65</sup> El apartado 2.2. del Anexo II de la DMA se incorpora al ordenamiento jurídico mediante los apartados 3 y 4 del Art. 10 del RPH (el apartado 4. en su redacción dada por la disposición final 2 del RD 1075/2015, de 27 de noviembre).

<sup>66</sup> Art. 5 y apdo. 2.3. del Anexo II de la DMA incorporados al derecho español por el Art. 16.2 RPH

<sup>67</sup> Art. 8 y apdo. 2 del Anexo V de la DMA incorporado en el Art. 34 del RPH.

<sup>68</sup> Los Arts. 32 y 33 RPH, que igualmente recogen las disposiciones de la DMA, indican los criterios específicos del Programa de seguimiento de las aguas subterráneas.

<sup>69</sup> Respecto a los indicadores que permitan la clasificación de su estado cuantitativo como bueno o malo, se utilizarán aquellos que empleen como parámetros el nivel piezométrico de las aguas subterráneas. Dicho nivel, que permite la evaluación global del estado cuantitativo de las diferentes masas de agua subterránea, se obtiene de los valores registrados en los puntos de control. Además la IPH añade a los

En particular para la clasificación del estado químico, los parámetros vienen determinados por las concentraciones de contaminantes y la conductividad de las aguas<sup>70</sup>. Además, el plan hidrológico de cuenca deberá incluir mapas que muestren el estado cuantitativo y cualitativo de cada masa de agua e indicarán aquellas que muestren una tendencia significativa y continua al aumento de las concentraciones de cualquier contaminante (Art. 33 del RPH)<sup>71</sup>. Una vez detectadas estas tendencias, procede aplicar medidas para revertirlas. En todo caso, el Art. 6 del RD 1514/2009 alude sobre todo a decisiones relacionadas con vertidos, al afirmar que las entradas de sustancias procedentes de fuentes de contaminación difusa solo serán tenidas en cuenta cuando sea técnicamente posible. El precepto apunta a la dificultad de control de esta contaminación agraria sin que, sin embargo, tal salvedad exima de adoptar medidas contra ella, impuestas directamente por el objetivo final del buen estado de las masas de agua. De hecho, la normativa sobre aguas subterráneas no ofrece medidas concretas para enfrentar la contaminación por nitratos agrícolas. Sus disposiciones aluden a determinaciones generales, en particular se refiere a instrumentos de identificación, control y seguimiento, considerando las normas de calidad de nitratos.

Por otro lado, de acuerdo con el ordenamiento hídrico (Art. 92 quáter 3 del TRLA), las medidas expuestas podrán ser básicas y complementarias. Dentro de las primeras, de carácter mínimo, tanto la DMA como el RPH identifican prescripciones amplias en las que encajaría la imposición de buenas prácticas agrarias (Art. 11 en relación con el Anexo VI de la DMA y Arts. 43 a 54 del RPH). En todo caso las medidas precisas para cumplir la normativa sobre la protección de aguas (entre las que se incluye la de nitratos) o las necesarias para prevenir o controlar la introducción de contaminantes de fuentes difusas. Entre las medidas complementarias podrían incluirse códigos de buenas prácticas agrarias, o actuaciones ambientales y sociales con el

---

valores de los niveles piezométricos los indicadores de explotación de los acuíferos. De este modo, para cada masa o grupos de masas subterráneas se realizará un balance entre la extracción y el recurso disponible, que sirva para identificar si se alcanza un equilibrio que permita alcanzar el buen estado. Como indicador de este balance se utilizará el índice de explotación de la masa de agua subterránea, que se obtiene como el cociente entre las extracciones y el recurso disponible. Se considera que una masa o grupo de masas se encuentra en mal estado cuando el índice de explotación sea mayor de 0,8 y además exista una tendencia clara de disminución de los niveles piezométricos en una zona relevante de la masa de agua subterránea. Asimismo se considera que una masa o grupo de masas se encuentra en mal estado, cuando esté sujeta a alteraciones antropogénicas que impidan alcanzar los objetivos medioambientales para las aguas superficiales asociadas que pueda ocasionar perjuicios a los ecosistemas existentes asociados o que pueda causar una alteración del flujo que genere salinización u otras intrusiones. (apdo.5.2.4.1.). Para la zona de estudio, como ya se ha comentado, *vid.* la Tabla del Art. 26 de la normativa del PHC (2016-2021), en la que, las masas de agua subterránea cuyo índice de explotación sea igual o superior a 0,8 se encuentran en mal estado. Conforme dicha normativa han sido declaradas en riesgo.

<sup>70</sup> Art. 32 del RPH y el Apdo. 5.2.4.2 y 5.2.4.2.7 de la IPH. En estos preceptos, al igual que para los indicadores que clasifican el estado de la masa en su estado cuantitativo bueno o malo, el cálculo de los indicadores que permiten la evaluación de su estado cualitativo bueno o malo, se obtiene a partir de los valores de las concentraciones de contaminantes y la conductividad obtenidos de los puntos de control. En lo que se refiere a los nitratos el límite se encuentra 50 mg/l NO<sub>3</sub>.

<sup>71</sup> En cuanto al contenido de los planes hidrológicos *vid.* el Título I, Capítulo I del RPH. *Vid.* ALVAREZ CARREÑO (2011), p. 254. Este autor considera que el RPH se limita, únicamente, a incorporar al derecho español los criterios más generales sobre el seguimiento de las masas de agua subterráneas del Anexo V de la DMA, de forma que, para el resto de disposiciones de la directiva europea habrá que acudir a otras normas más específicas, en concreto, a la ya mencionada IPH y el Real Decreto 1514/2009, de 2 de octubre, por el que se regula la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.

propósito de coadyuvar a obtener el fin básico, es decir, el buen estado de las masas de agua subterránea en su aspecto químico, sin menoscabo de las atribuciones de las CCAA<sup>72</sup>. Estas previsiones operan de modo transversal, al imponer reglas de actuación a las actividades para las que se utiliza el agua, en particular el uso agrícola; por ende, una coordinación eficaz entre la política hídrica y la agraria con el fin de lograr un sistema efectivo de protección de las aguas continentales y sus ecosistemas asociados.

Por su parte, debe indicarse que los programas de medidas no son los únicos instrumentos en los que caben disposiciones para corregir la contaminación por nitratos. Así, el Art. 42.1 TRLA establece –como ya se ha mencionado– la obligación de describir en ellos las presiones que generen sobre el agua la contaminación difusa causada por nitratos agrarios (16.1 RPH) de tal forma que en base a estas presiones se podrán adoptar las correcciones oportunas. Igualmente deberán identificarse las zonas protegidas dentro de su demarcación, entre las que se encuentran las zonas vulnerables (Art. 99 bis2. e) TRLA). Asimismo, los planes hidrológicos incluirán los programas que las administraciones competentes hayan desarrollado para cumplir con la legislación sobre protección del agua, incluyendo los programas de actuación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos (Art. 45.3 del TRLA ).

Por último, las medidas reflejadas en estos programas no tienen por qué limitarse a las masas de agua subterránea; en este aspecto se sabe que debe alcanzarse el buen estado de todas las aguas continentales –superficiales y subterráneas, incluido los ecosistemas asociados– lo que conlleva su extensión a las aguas superficiales que puedan verse afectadas por esta contaminación. En consecuencia, habrá que tener en cuenta las medidas dispuestas en el Art. 45 bis del RPH.<sup>73</sup>

## **VI. LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN MAL ESTADO QUÍMICO: SU DECLARACIÓN EN RIESGO**

Es sabido la complejidad que ofrece la contaminación de las aguas subterráneas y por lo muy heterogéneas que son las causas que pueden motivarla. Son extremos a tener en cuenta, además, por sus circunstancias físicas su contaminación, en un principio, acostumbra a pasar desapercibida, y solo es advertida cuando ya se ha consumado, a veces con consecuencias irremediables.

Por su parte, el estudio de la calidad de las aguas subterráneas ha acostumbrado a concretarse en los preceptos de la LAg. de 1985 que se refieren a la sobreexplotación de los acuíferos<sup>74</sup>. No obstante, el concepto mismo de sobreexplotación parece referirse

---

<sup>72</sup> Vid. SETUÁIN MENDÍA *op.cit.* p. 38. En relación a los códigos de buenas prácticas ya se ha dicho que su aplicación tendrá carácter voluntario. No obstante si en el marco de la demarcación hidrográfica se definesen códigos de buenas prácticas agrarias incluidos en el programa de medidas del correspondiente plan hidrológico tendrían carácter vinculante, según dispone el Art. 41.2 y 40.4 del TRLA, como bien dice esta autora.

<sup>73</sup> Se añade por la disposición final 6.14 del Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre.

<sup>74</sup> Vid. CUSTODIO Y LLAMAS (1982) y MARTÍN MATEO (1992), pp. 145-156. Este último autor nos recuerda que entre las causas de sobreexplotación se incluye el que se produzca un deterioro grave de la calidad del agua, la cual puede venir motivada por el hecho de que con la profundización de las perforaciones se llegue a una zona de aguas salobres o de minerales susceptibles de solución en el agua que a ellos llega. Por ello muchos de los acuíferos sobreexplotados se salinizan también.

a aspectos distintos, básicamente cuantitativos, referibles a la disponibilidad de los recursos: el significado del propio término parece indicarlo.

En este sentido, si nos detenemos en dicho texto legal, en su Art. 54 regulaba la posible declaración de zonas sobreexplotadas o en riesgo de estarlo debiendo imponer una ordenación de todas las extracciones para lograr su explotación más racional. Es cierto que en su apartado 3 disponía poder determinar perímetros de protección para la realización de obras, actividades o instalaciones que pudieran afectarlo. Sin embargo nada se decía sobre “la contaminación”. Seguidamente, a través de la ya citada Ley 46/1999, se modificó dicho apartado, incorporando la designación de perímetros de protección en el acuífero o unidad hidrogeológica a fin de proteger las aguas subterráneas frente a los riesgos de contaminación<sup>75</sup>.

Posteriormente, tras la transposición de la DMA a nuestro derecho interno, de nuevo se ha modificado este precepto<sup>76</sup>. Con esta nueva redacción, podrán declararse en riesgo las masas de agua subterránea en su aspecto cuantitativo o químico<sup>77</sup>. No obstante llama la atención que dicho precepto si bien establece que deberán adoptarse medidas de protección de la calidad del agua subterránea, en lo que se refiere al programa de actuación únicamente hace referencia al régimen de extracciones. Es cierto que se regula poder determinar perímetros de protección, en los que será necesaria la autorización para realizar obras de infraestructura, extracción de áridos y otras actividades e instalaciones que puedan afectar a las masas de agua subterránea, incluso que tales limitaciones y condiciones vincularán a los instrumentos de planificación y licencias que pudieran otorgar las Administraciones públicas en la ordenación del territorio y urbanismo. Sin embargo nada se dice sobre la contaminación. Por lo que, ¿no deberían haberse enumerado pautas a seguir, aun teniendo carácter potestativo? La respuesta debe ser afirmativa, máxime cuando se establece la posible declaración en riesgo de una masa de agua subterránea cuantitativa o cualitativamente.

En todo caso, en función del tipo de contaminación que pueda ocasionar el mal estado de las masas de agua subterránea, de acuerdo con su normativa específica y lo definido en el correspondiente plan hidrológico deberá desarrollarse el plan de actuación, con el fin de recuperar el buen estado de aquellas.

---

<sup>75</sup> Art. 54.3 de la derogada LAg. de 1985 y Art. 56 del TRLA. En el RDPH en su Art. 171.2 en su primera redacción ya se disponía que un acuífero se considera sobreexplotado o en riesgo de estarlo por un deterioro grave en la calidad del agua. Después de la transposición de la DMA a nuestro Derecho de aguas se ha modificado dicho precepto; a este respecto conforme el apartado 2 b) se sustituye el término grave deterioro por significativo deterioro. En este aspecto puede hablarse de significativo deterioro en función de los valores de referencia sobre la calidad de las aguas subterráneas, obteniéndose de los datos existentes y correspondientes programa de seguimiento. *Vid.* Guías Técnicas elaboradas en la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) Documento guía N° 16. Guía sobre aguas subterráneas en zonas protegidas para la captación de agua potable. [http://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/guia\\_n16\\_version\\_esp\\_tcm7-28993.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/guia_n16_version_esp_tcm7-28993.pdf). Última consulta el 4 de abril de 2018.

<sup>76</sup> Como ya se ha analizado en capítulos anteriores el Art. 56 del TRLA en su redacción dada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre.

<sup>77</sup> A efectos de planificación hidrológica y protección de las aguas el Art. 3 e) y g) del RPH define el buen estado cuantitativo de las aguas subterráneas y el buen estado cualitativo de las mismas. El apartado g) determina el buen estado químico de las aguas subterráneas en los siguientes términos: es el estado químico alcanzado por una masa de agua subterránea cuya composición química no presenta efectos de salinidad u otras intrusiones, no rebasa las normas de calidad establecidas, no impide que las aguas superficiales asociadas alcancen los objetivos medioambientales y no causa daños significativos a los ecosistemas terrestres asociados.

## VII. LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN AGROPECUARIA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

### 1. EL ESTADO QUÍMICO DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN EL MARCO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE APLICACIÓN

En los capítulos anteriores se ha desgranado la problemática existente en las masas de agua subterránea en su estado cuantitativo, como causa del exceso de extracciones para usos agrícolas. Pues bien, igualmente, los acuíferos de la zona se vieron afectados en su aspecto cualitativo, condición que se mantiene en el tiempo; circunstancia que conlleva conocer la evolución de la normativa sobre protección de la calidad de las aguas subterráneas, las medidas adoptadas y consecuente grado de ejecución en este territorio.

Primeramente, hay que recordar que en los años ochenta fueron declarados sobreexplotados los acuíferos 23 Mancha Occidental (U.H. 04.04) y el 24 Campo de Montiel (U.H. 04.06). En ese momento, la Ley de Aguas ya determinaba la posibilidad de fijar perímetros de protección en los que sería necesaria la autorización del Organismo de cuenca para realizar actividades que pudieran afectar a los acuíferos. Y aun más, la Ley 46/1999 incorporó –como ya se ha dicho- de forma expresa fijar posibles perímetros de protección para proteger a las aguas subterráneas de los riesgos de contaminación. Sin embargo, llama la atención que en los planes de ordenación de extracciones de este territorio si bien entre sus objetivos se encontraba la mejora de la calidad de sus aguas<sup>78</sup>, el conjunto de medidas se centraba en las limitaciones de las extracciones y prohibición de nuevas concesiones para riego.

En ese periodo para esta zona –como ya se ha analizado- era de aplicación el Plan hidrológico del Guadiana I. En lo que se refiere a la calidad de las aguas dicha norma determinó que en todos los aprovechamientos debían tomarse, previamente, medidas para el sellado de los niveles contaminantes (naturales o por efecto de la acción antrópica) dentro del acuífero o de la U.H. con objeto de no contaminar el recurso hidráulico disponible<sup>79</sup>. Y aún más, a efectos de afección a otra concesión de agua subterránea se dispuso que se tendría en cuenta no sólo el descenso de nivel de agua, sino también la disminución del caudal y de la calidad del recurso (Art. 24 del Plan Hidrológico del Guadiana I).

Posteriormente, siguiendo el orden cronológico, en el PEAG respecto a la calidad de las aguas se incorporó la evolución histórica de la calidad química de las aguas subterráneas para las U.U.H. 04.04 y 04.06. Aquella fue elaborada a partir de datos extraídos de informes anuales de la Comisaría de agua sobre la evolución hidrogeológica de estas unidades; en particular se analizó la evolución de los

---

<sup>78</sup> Vid. los objetivos del POE del acuífero Mancha Occidental (DOCM nº 2 de 13 de enero de 1995 p. 95). En el mismo sentido los objetivos del POE de este acuífero, tras la incorporación de las directrices del PEAG (DOCM nº 128 6 de julio de 2010, p. 31747).

<sup>79</sup> De acuerdo con la norma de aplicación de ese momento en los planes hidrológicos debía introducirse, al menos, las características básicas de la calidad de las aguas, según el Art. 72 e) del RAPA.

parámetros de nitratos y conductividad, detectando un nivel alto de nitratos durante los últimos 15 años<sup>80</sup>.

Igualmente, en este Plan sectorial se definieron las masas de agua subterráneas y superficiales afectadas por zonas vulnerables, conforme el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias<sup>81</sup>.

Así pues, considerando la evolución histórica de la calidad química de las aguas subterráneas de este territorio, las superficies afectadas por la declaración de zonas vulnerables por nitratos por la correspondiente CA y unido al déficit hídrico de la zona, dentro del Programa de medidas del PEAG se fijó un Programa agrícola con el fin de establecer un nuevo modelo agrario en el Alto Guadiana<sup>82</sup>. Es decir, un modelo de agricultura sostenible<sup>83</sup> haciendo compatible el desarrollo socioeconómico con la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente; entre sus objetivos, se encontraría el cumplimiento de la condicionalidad en todas las explotaciones agrarias y buenas prácticas agrarias en las acogidas a medidas agroambientales, entre las que conviene destacar el control de la contaminación difusa por nitratos<sup>84</sup>. En el mismo aspecto, uno de los fundamentos del cambio de modelo

---

<sup>80</sup> Los últimos datos que figuran en este Plan sectorial se refieren al periodo 2004-2005. *Vid.* El apartado 4.2 del documento de síntesis del PEAG.

[http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0\\_DOC\\_SINTESIS.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/0_DOC_SINTESIS.pdf). Última consulta el 14 de febrero de 2018.

<sup>81</sup> *Vid.* I. Definición del ámbito territorial del PEAG, Tabla 4.7, 4.8 y 4.9 p. 12 y ss. Memoria Técnica. [http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_I\\_4\\_REGIST\\_Z\\_PROTEG.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_I_4_REGIST_Z_PROTEG.pdf)

<sup>82</sup> En el PEAG se identificaron las presiones significativas procedentes de fuentes de contaminación difusa. En cuanto a las derivadas de la agricultura de regadío afectaron a las masas de agua subterránea de Lillo-Quintanar (6.437 ha afectadas), Mancha Occidental I (27.439 ha afectadas), Mancha Occidental II (22.149 ha afectadas), Campo de Montiel (8.960 ha afectadas), Campo de Calatrava (11.714 ha afectadas), Sierra de Altamira (6.437 ha afectadas), La Obispalía (2.526 ha afectadas), Consuegra Villacañas (8.454 ha afectadas), Rus-Valdelobos (8.456 ha afectadas), Aluvial del Jabalón (840 ha afectadas) y Aluvial del Azuer (556 ha afectadas).

[http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7\\_II\\_5\\_DIAG\\_MEDIOAMB.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/7_II_5_DIAG_MEDIOAMB.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018.

Por otro lado no hay que olvidar que el PEAG es un plan sectorial en el que, conforme su objeto (Art. 2 del propio Real Decreto 13/2008), la recuperación de las masas de agua subterránea debe llevarse a cabo en el marco de un desarrollo sostenible para los usos agrícolas. *Vid.* Programa de modernización y desarrollo agrario incluido dentro de la Memoria Técnica (Anexo 7) del PEAG. [http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/PROG\\_MODERN\\_DES\\_AGRAR\\_IO.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/PROG_MODERN_DES_AGRAR_IO.pdf) Última consulta el 15 de febrero de 2018.

<sup>83</sup> La FAO define el desarrollo agrícola sostenible como “el manejo y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo sostenible (en los sectores agrícola, forestal y pesquero) conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable”. Por otra parte, debe tenerse en cuenta el concepto de “servicios ecosistémicos” cuya aplicación probablemente más obvia sea, precisamente, en relación a la agricultura. En este sentido si bien el objetivo principal de esta actividad es el suministro de alimentos, se debe tener en cuenta que el suelo agrícola proporciona otros muchos servicios ecosistémicos. Así, los paisajes agrarios tradicionales de Europa son un importante patrimonio cultural, atraen al turismo y ofrecen posibilidades recreativas al aire libre. Los suelos agrícolas desempeñan un papel clave en el ciclo del agua y los nutrientes. *Vid.* AEMA (2010).

<sup>84</sup> El Real Decreto 1078/2014, de 19 de diciembre, por el que se establecen las normas de la condicionalidad que deben cumplir los beneficiarios que reciban pagos directos, determinadas primas anuales de desarrollo rural, o pagos en virtud de determinados programas de apoyo al sector vitivinícola

agrario en este territorio se debe al consumo de agua por los cultivos, de tal forma que permita la existencia de un desarrollo sostenible, es decir, que la descarga hídrica sea siempre inferior a la recarga de los acuíferos subterráneos<sup>85</sup>.

Estas actuaciones agrícolas se sabe que son competencia de la CA, en nuestro caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por lo que según el propio Presupuesto del PEAG quedó integrado en los programas con financiación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible del Alto Guadiana<sup>86</sup>.

Sobre esta materia, el órgano de gestión del PEAG, esto es, el Consorcio debía elaborar un informe en el que se definiría los criterios estratégicos de ordenación del territorio y protección de áreas sensibles definidos en dicho Plan sectorial<sup>87</sup>. Este Informe no ha sido emitido, motivado por la disolución de este órgano de gestión. En cualquier caso, al menos hasta el momento de la redacción del presente trabajo los objetivos descritos en dicho Programa<sup>88</sup> no se han cumplido, esto es una agricultura sostenible en el marco económico, social y ambiental. Ello se confirma por el permanente mal estado cuantitativo y químico de las masas de agua subterráneas en las que se desarrollan las actividades agrícolas.

Más adelante, en el PHC (2009-2015) se llevó a cabo una valoración del impacto sobre la calidad de las aguas generado por la contaminación difusa procedente de actividades agrarias desarrolladas en el ámbito territorial de la demarcación. Así, una vez descritas las redes de control y los criterios de tratamiento de la información generada en la explotación de las estaciones de control se identificaron las masas de agua superficiales y subterráneas en cuyo entorno las aguas evidenciaban una clara

---

concreta las normas de condicionalidad en nuestro país, define también en su Anexo II, las reglas precisas a las que deberá acomodarse la actividad agraria española en aquellas franjas de protección, como requisitos de percepción de los pagos directos. Reitera así la aplicación de lo dispuesto en los códigos de buenas prácticas agrarias autonómicos- a las que se remite. Asimismo el Anexo I de este RD define los requisitos legales de gestión, en particular en materia de agua incorpora el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. *Vid.* SETUAIN MENDÍA (2015), p. 43. y ss.

<sup>85</sup> En el Programa de modernización y desarrollo agrario, fundamento del modelo agrario en el Alto Guadiana, p. 8, se hace constar “A modo de ejemplo y suponiendo una dotación anual de agua para el sector agrario de unos 200 Hm<sup>3</sup>, la planificación superficial de cultivos a desarrollar como de regadío serían los siguientes para el acuífero 23. Cultivo Superficie en has. Consumo/ha Consumo total Hortícola 25.000 4.000 m<sup>3</sup> 100.000.000 Leñosos 50.000 1.000 m<sup>3</sup> 50.000.000 C. bioenergético 50.000 1.000 m<sup>3</sup> 50.000.000 Total 125.000 200.000.000 m<sup>3</sup>. Teniendo en cuenta que la superficie regable en la actualidad es de 175.000 ha, se distribuiría: - la superficie de hortícola (25.000 ha) con una dotación de 4.000 m<sup>3</sup>/ha, - Superficie de leñosos (50.000 ha) con una dotación de 1.000 m<sup>3</sup>/ha, - Las otras 100.000 has de herbáceos que hay en la actualidad, se segregarian: por una parte 50.000 has con derecho de riego, de las cuales se cultivarían unas 33.000 de Herbáceos de bajo consumo más otras 17.000 has de los correspondiente barbechos, y por otra parte la retirada de 50.000 has que pasarían a secano. [http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/PROG\\_MODERN\\_DES\\_AGRAR\\_IO.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/PROG_MODERN_DES_AGRAR_IO.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018.

<sup>86</sup> *Vid.* Presupuestos (Anexo 8). del PEAG [http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/8\\_PRESUPUESTO.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/8_PRESUPUESTO.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018

<sup>87</sup> *Vid.* Apartado 2. Nuevo modelo de desarrollo Agrario, p. 6 del Programa [http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/PROG\\_MODERN\\_DES\\_AGRAR\\_IO.pdf](http://www.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/PROG_MODERN_DES_AGRAR_IO.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018.

<sup>88</sup> Al igual que en otras aspectos ya estudiados, es necesario recordar que el PEAG se encuentra vigente jurídicamente, pero no se disponen de partidas presupuestarias para su Programas de Medidas.

afección por la actividad agraria y evolución del contenido en nitratos<sup>89</sup>. En concreto se identificaron en la zona de estudio del total de 12 masas de agua subterránea 8 “en riesgo de no alcanzar el buen estado químico” (Mancha Occidental I, Mancha Occidental II, Rus-Valdelobos, Campo de Calatrava, Consuegra-Villacañas, Lillo-Quintanar, Campo de Montiel y Tierra de Barros) y 4 masas en buen estado (Sierra de Altomira, La Obispalía, Aluvial del Azuer y Aluvial del Jabalón).

En relación al programa de medidas, en cumplimiento del Art. 45.3 del RPH, se incorporó el catálogo de medidas encaminados a la reducción de contaminación difusa de los programas de actuación de las CCAA, entre ellas Castilla-La Mancha<sup>90</sup>. Además se unieron un conjunto de medidas no incluidas explícitamente en los programas de acción de las CCAA, pudiendo ser complementarias a éstos de cara al cumplimiento de los objetivos del Plan Hidrológico del Guadiana<sup>91</sup>.

En todo caso, según se disponía en este plan hidrológico<sup>92</sup> de acuerdo con las simulaciones de la concentración de nitrógeno en masas de agua subterráneas en el que caso de que las prácticas agrícolas se mantuviesen según el estudio realizado solo cumplirían los objetivos de calidad por nitratos en 2015 la masa de agua subterránea de *La Obispalía* –perteneciente al territorio analizado-. En el supuesto que se aplicase el nitrógeno de manera óptima, es decir que al menos la eficacia de los planes de acción contra la contaminación por nitratos fuese absoluta se cumplirían los objetivos de calidad por nitratos en 2015 para Sierra de Altomira, Aluvial del Jabalón y Aluvial del Azuer –de entre las masas incluidas en la zona de estudio-. En ese mismo escenario de aplicación óptima de nitrógeno Rus-Valdelobos y Mancha Occidental II cumplirían en 2021 y Lillo-Quintanar, Campo de Montiel, Campo de Calatrava en 2027. Por otra parte, las masas de agua subterránea de Mancha Occidental I y Consuegra Villacañas no cumplirían objetivos más allá de 2027<sup>93</sup>.

Con motivo de la revisión del plan hidrológico (2016-2021) en relación a la valoración del estado químico de las masas de agua subterránea de la cuenca Alta del

---

<sup>89</sup> Vid. Tabla 97 y 99 Norma de calidad en NO<sub>3</sub>. Valoración del estado químico en las MASb determinadas inicialmente como “en riesgo de no alcanzar el Buen estado químico” de la Memoria. Anejo 9. Valoración del estado de las masas de agua. Metodología y Resultados. [http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan\\_DHGn/ID2\\_Ane\\_09\\_estado\\_potencial\\_masas.pdf](http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan_DHGn/ID2_Ane_09_estado_potencial_masas.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018.

<sup>90</sup> Apéndice 4. Medidas para minimización de contaminación difusa Memoria Anejo 11 PHC (2009-2015)

[http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan\\_DHGn/ID2\\_Ane\\_11\\_PM.pdf](http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan_DHGn/ID2_Ane_11_PM.pdf). Última consulta 15 de febrero de 2018

<sup>91</sup> Vid. el apartado 7.2 OTRAS MEDIDAS. 7.2.1, 7.2.2, 7.2.3, 7.2.4, 7.2.5, 7.2.6, 7.2.7, 7.2.8, 7.2.9, 7.2.10, 7.2.11 Apéndice 4. Medidas para minimización de contaminación difusa Memoria Anejo 11 PHC (2009-2105) [http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan\\_DHGn/ID2\\_Ane\\_11\\_PM.pdf](http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan_DHGn/ID2_Ane_11_PM.pdf). Última consulta 15 de febrero de 2018

<sup>92</sup> Vid. Apéndice 4. Medidas para minimización de contaminación difusa Memoria Anejo 11 PHC (2009-2015), p. 139

[http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan\\_DHGn/ID2\\_Ane\\_11\\_PM.pdf](http://planhidrológico2009.chguadiana.es/corps/planhidrológico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Plan_DHGn/ID2_Ane_11_PM.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018

<sup>93</sup> Se han enumerado únicamente las masas de agua subterránea pertenecientes a la cuenca Alta del Guadiana.

Guadiana respecto a la norma de calidad en nitratos<sup>94</sup> se observa que se mantienen en mal estado las masas de agua subterránea Mancha Occidental I y II, Rus Valdelobos, Consuegra-Villacañas, Lillo-Quitanar y Campo de Montiel, y han pasado a mal estado la de Sierra de Altomira, Aluvial del Azuer y Aluvial del Jabalón. Por último la masa de agua subterránea Campo de Calatrava ha pasado de mal estado a bueno, a la vista de la valoración obtenida en el periodo 2008-2011.

En cuanto a las medidas, además de los programas de acción de la CA, se han incorporado otras actuaciones complementarias, competencia igualmente de la CA de Castilla-La Mancha con el fin de minimizar la contaminación difusa<sup>95</sup>.

No obstante, referente a la aplicación del Programa de Medidas, según el primer Informe de Seguimiento del PHC (2016-2021) correspondiente al año 2016 aproximadamente el 82,7% de las medidas aún no han sido iniciadas. La inversión se ha destinado en más cantidad que lo previsto a la atención a las demandas y mucho menor de lo programado sobre todo para la reducción de la contaminación difusa, mejora de las condiciones morfológicas, protección de agua potable y reducción de la presión por extracción de agua<sup>96</sup>.

En relación a la causa principal del mal estado químico de las masas de agua subterránea según el citado Informe de Seguimiento es la elevada concentración de nitratos como consecuencia de la contaminación difusa. Además, se observa un deterioro del estado químico de la masa de agua Campo de Calatrava a partir de 2012 con respecto al periodo determinado en el plan hidrológico 2008-2011, y por otro, una evolución oscilante del estado químico de la masa Aluvial del Azuer que parte de un mal estado en 2012, con recuperación del buen estado en 2013, mantenimiento del mismo durante 2014, deterioro de nuevo en 2015 y recuperación final del buen estado 2016<sup>97</sup>.

Posteriormente, en concreto en mayo de 2018, se ha emitido el Informe de Seguimiento del PHC (2016-2021) correspondiente al año 2017. En dicho Informe se expone que el estado químico de las masas de agua subterránea de la zona de estudio tiene ligeras variaciones con respecto al seguimiento realizado en el año 2016, manteniéndose en mal estado químico por la elevada concentración de nitratos.

---

<sup>94</sup> Vid. Tabla 151. Valoración del estado químico de las MaSb y evolución respecto a la norma de calidad en nitratos. Anejo 9 a la Memoria, p. 154.

[http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_11\\_1Rev-T2-Ane9\\_Estado\\_masas\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_11_1Rev-T2-Ane9_Estado_masas_vf.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018

<sup>95</sup> Vid. Memoria, Apartados: 3.5.2.3; 3.5.4.1; 3.5.7.1.1; 3.5.7.1.4; 3.5.7.2.3; 5.7; 6.2.2.2; 6.3.2.2; 6.3.2.3; 9.2; 16.3.3; 16.7; 16.9. y Anejo 11 de Medidas, Apartados: 3.2.4; 3.3; 3.4; 3.6.3; 4.2.2; 4.5 [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_01\\_1Rev-T1\\_Memoria\\_PHC\\_parteI\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_01_1Rev-T1_Memoria_PHC_parteI_vf.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018 [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_13\\_1Rev-T2-Ane11\\_PM\\_vf1.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_13_1Rev-T2-Ane11_PM_vf1.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018.

<sup>96</sup> Vid. p. 61

[http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento\\_2016-2021/SEGUIMIENTO-PHC\\_2016.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento_2016-2021/SEGUIMIENTO-PHC_2016.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018

<sup>97</sup> Vid. p. 44

[http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento\\_2016-2021/SEGUIMIENTO-PHC\\_2016.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento_2016-2021/SEGUIMIENTO-PHC_2016.pdf). Última consulta el 15 de febrero de 2018

En lo que respecta al programa de medidas con carácter general se dice que debido a las restricciones presupuestarias el cumplimiento de aquellas ha sido mínimo, encontrándose únicamente finalizadas el 22.4 %<sup>98</sup>.

## 2. MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO EN SU ESTADO QUÍMICO

Las masas de agua subterránea de la cuenca alta del Guadiana han sido declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico<sup>99</sup>. No obstante, si bien para la zona de estudio los planes hidrológicos (2009-2015) y su revisión (2016-2021) disponen el mandato de la declaración en riesgo de las masas de agua subterránea en mal estado cuantitativo, respecto a su estado químico nada se regula al respecto. Por tanto, para este último supuesto dependerá del propio organismo de cuenca, siguiendo el trámite que establece el Art. 56 del TRLA<sup>100</sup>. En todo caso, siguiendo con lo establecido en dicho precepto, deberá elaborarse el correspondiente programa de actuación con las limitaciones en las extracciones que se precisen, junto con las medidas de protección de la calidad de las aguas subterráneas.

En el momento de la redacción del presente trabajo aún no se dispone de todos los Programas de actuación de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo aprobados definitivamente. No obstante se han aprobado los correspondientes a las masas de agua subterránea de Lillo-Quintanar, Consuegra-Villacañas, Rus-Valdelobos, Mancha Occidental I, Mancha Occidental II y Sierra de Altomira. En dichos Programas se han incluido el conjunto de actuaciones en materia de cantidad y calidad del recurso hídrico. En relación a la calidad del agua tan solo se determina en todos ellos que los datos de control del estado químico de la masa de agua subterránea –en especial la evolución de la concentración de nitratos– serán facilitados por la CHG a la CA, en particular al órgano competente en materia de agricultura de Castilla-La Mancha. Todo ello, con el fin de adaptar los Planes de acción de las zonas vulnerables que se integran en dichas masas de agua subterránea a la situación real de la calidad de las aguas. A este respecto, el conjunto de medidas y su grado de efectividad del órgano de la CA deberá incorporarse al Informe de seguimiento y Régimen de extracciones que

---

<sup>98</sup> *Vid.* pp. 34 a 44 y 53.

[http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento\\_2016-2021/Informe\\_Seguimiento\\_Plan\\_Ano\\_2017.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento_2016-2021/Informe_Seguimiento_Plan_Ano_2017.pdf)

<sup>99</sup> Declaración de la Masa de Agua Subterránea Consuegra-Villacañas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la Masa de Agua Subterránea Campo de Montiel en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la Masa de Agua Subterránea Rus-Valdelobos en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la Masa de Agua Subterránea Mancha Occidental I en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la Masa de Agua Subterránea Mancha Occidental II en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la Masa de Agua Subterránea Sierra de Altomira en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la Masa de Agua Subterránea Lillo-Quintanar en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. (BOE nº 308 de 22 de diciembre de 2014). Declaración de la masa de agua subterránea Aluvial del Azuer en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Declaración de la masa de agua subterránea Aluvial del Jabalón en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico (BOE nº 231 de 26 de septiembre de 2015).

<sup>100</sup> En este sentido *Vid.* el Art. 27.1 de la normativa del PHC (2016-2021) y el Art. 11 de las normas del derogado PHC (2009-2015).

corresponda, con el fin de proponer, en su caso, modificaciones al respecto, de acuerdo al estado químico de aquellas.

### 3. ZONAS VULNERABLES DESIGNADAS POR LA CA DE CASTILLA LA MANCHA EN LA CUENCA ALTA DEL GUADIANA

Como ya se ha analizado, las CCAA, previa determinación por la Administración hidráulica de aquellas masas de agua afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario, designarán como zonas vulnerables aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos de las aguas de aquellas. Por lo que, en este territorio, tras la remisión por la Administración hidráulica a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la información de las masas de agua afectadas por aportación de nitratos de origen agrario, fueron designadas como zonas vulnerables el área de la Mancha Occidental y Campo de Montiel, según la Resolución de 7 de agosto de 1998 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de esta CA<sup>101</sup>.

Se destaca la importancia de la medida, dado que la mayoría de los municipios que se integran en estas zonas vulnerables utilizan las aguas subterráneas para el abastecimiento urbano. Así en la Mancha Occidental, se abastecen exclusivamente de la UH 04 04 (Acuífero Mancha Occidental –actual masas de agua subterráneas Rus-Valdelobos, Mancha Occidental I y Mancha Occidental II) 28 municipios de los 32 a que afecta, con una población de 192.000 habitantes. El contenido de nitratos de las aguas subterráneas en la zona es elevada, situándose el 42 por ciento de los puntos controlados por encima de 50 mg/l y el 58 por ciento por encima de 25 mg/l.

En la zona Campo de Montiel las aguas subterráneas existentes se utilizan ampliamente para consumo humano, abasteciéndose de la UH 04.06 (acuífero Campo de Montiel –actual masa de agua subterránea Campo de Montiel) exclusivamente 15 municipios de los 17 con una población global de 27.000 habitantes. En cuanto al contenido de nitratos en la zona es elevado, con concentraciones superiores a 50 mg/l en un 95 por ciento de los puntos.

Posteriormente, en la Resolución de 10 de febrero de 2003 de la misma Consejería de Agricultura y Medio Ambiente se designaron nuevas zonas vulnerables a la contaminación de las aguas producidas por nitratos procedentes de fuentes agrarias. En particular para la zona de estudio la denominada “Lillo-Quintanar-Ocaña-

---

<sup>101</sup> *Vid.* Resolución de 7 de agosto de 1998 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (DOCM nº 38, de 21 de agosto de 1998). En dicha Resolución se establece que el área de la Mancha Occidental tiene un territorio aproximado coincidente con los límites de la UH 04 04 Mancha Occidental, con una superficie de 6.953 km<sup>2</sup> que incluye 32 municipios (provincia de Albacete Villarrobledo y la provincia de Ciudad Real: Alcázar de San Juan, Argamasilla de Alba, Bolaños de Calatrava, Campo de Criptana, Daimiel, Herencia, Las Labores, Manzanares, Membrilla, Pedro Muñoz, Puerto Lápice, Socuéllamos, Tomelloso, Torralba de Calatrava, Valdepenas, Villarrubia de los Ojos y Villarta de San Juan. Provincia de Cuenca: La Alberca del Záncara, Casas de Fernando Alonso, Casas de los Pinos, Casas de Haro, Las Mesas, Mota del Cuervo, El Pedernoso, Las Pedroñeras, Pozoamargo, El Provencio, San Clemente, Santa María del Campo Rus y Santa María de los Llanos. La otra zona Campo de Montiel con un territorio aproximado coincidente con los límites de las U.U.H.H. 04.06 05.65 Campo de Montiel, con una superficie de 3.192 km<sup>2</sup> que incluye íntegramente 17 términos municipales (Provincia de Albacete: Alcaraz, El Ballesterero, El Bonillo, Munera, Ossa de Montiel, Povedilla y Viveros. Provincia de Ciudad Real Albadalejo, Alhambra, Carrizosa, Fuenllana, Montiel, Ruidera, Santa Cruz de los Cañamos, Terrinches, Villahermosa y Villanueva de la Fuente).

Consuegra- Villacañas” con un territorio aproximadamente coincidente con los límites de las U.U.H.H. 03.08, 04.02 y 04.03 correspondiente a Lillo-Quintanar –Ocaña y Consuegra-Villacañas, con una superficie muy extensa, integrado por 43 términos municipales<sup>102</sup>.

En estas zonas declaradas vulnerables, coincidentes con las U.U.H.H. 04.02 y 04.03 (masas de agua subterránea Lillo-Quintanar y Consuegra Villacañas) llama la atención que en esa fechas no se encontraban declaradas sobreexplotadas. A estos efectos, han sido declaradas en riesgo en su aspecto cuantitativo y químico, según acuerdo de la Junta de Gobierno de la CHG de 16 de diciembre de 2014.

Es imprescindible destacar que la utilización de las aguas subterráneas de la zona para consumo público es muy frecuente, abasteciéndose exclusivamente mediante ellas 43 municipios que afectan a una población actual de 136.022 habitantes. El contenido en nitratos de las aguas subterráneas en la zona es elevado; situándose el 74% de los municipios controlados por encima de 50 mg/l, el 21% se encuentra entre el 25-50 mg/l y el 5% el contenido es inferior a 25 mg/l.

Posteriormente, en base a los nuevos datos sobre la determinación de las masas de agua afectadas por la contaminación, o en riesgo de estarlo, por aportación de nitratos de origen agrario, proporcionado por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino –con esa denominación en este periodo- la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, además de aprobar el mantenimiento de las zonas vulnerables designadas por las Resoluciones citadas dispuso una nueva denominada Campo de Calatrava y se añadió a la zona vulnerable “Mancha Occidental” el término municipal Llanos del Caudillo de la provincia de Ciudad Real<sup>103</sup>.

Tras la designación de estas zonas vulnerables se han ido aplicando los correspondientes planes de actuación encontrándose vigente en el momento actual el aprobado conforme la Orden de 7 de febrero 2011 de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente y modificado por la Orden de 2 de agosto de 2012<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup>Vid. Resolución de 10 de febrero de 2003 (DOCM nº 26, de 26 de febrero de 2003).

Esta zona vulnerable comprende los siguientes municipios (según el apartado Primero.2 de la Resolución de referencia): Provincia de Cuenca: El Acebrón, Almendros, Belinchón, Fuente de Pedro Naharro, Horcajo de Santiago, Pozorrubio, Tarancón, Torrubia del campo, Tribaldos, Uclés, Villamayor de Santiago, Villarrubio y Zarza de Tajo. Provincia de Toledo: Cabañas de Yepes, Cabezaradas, Ciruelos, Corral de Almaguer, Dosbarrios, La Guardia, Huerta de Valdecarábanos, Lillo, Noblejas, Ocaña, Ontigola, Quintanar de la Orden, El Romeral, Santa Cruz de la Zarza, Villanueva de Alcardete, Villarrubia de Santiago, Villatobas, Yepes, Camuñas, Consuegra, Madrudejos, Miguel Esteban, La Puebla de Almoradiel, Quero, Tembleque, Turleque, Urda, Villacañas, La Villa de Don Fadrique y Villafranca de los Caballeros.

<sup>103</sup>El Art. 2 de la Orden de 21 de mayo de 2009 designa una nueva zona vulnerable “Campo de Calatrava” que comprende los siguientes términos municipales de la provincia de Ciudad Real : Alcolea de Calatrava, Aldea del Rey, Almagro, Ballesteros de Calatrava, Cabezarados, Calzada de Calatrava, Carrión de Calatrava, Ciudad Real, Corral de Calatrava, Fernán Caballero, Granátula de Calatrava, Malagón, Miguelturra, Moral de Calatrava, Picón, Pobrete, Pozuelo de Calatrava, Los Pozuelos de Calatrava, Valenzuela de Calatrava y Villar del Pozo. (DOCM nº 110, 9 de junio de 2009).

<sup>104</sup>El primer Plan de actuación aplicable a las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos de origen agrario fue aprobado según Orden de 15 de junio de 2001 de la Consejería y Agricultura (DOCM nº 73, de 26 de junio), posterior según Orden de 22 de septiembre de 2004 (DOCM nº 197 de 21 de octubre), Orden de 10 de enero de 2007 (DOCM nº 16 de 22 de enero), Orden de 4 de febrero de 2010 (DOCM nº 32, de 16 de febrero), este último Plan de actuación contenía una serie de irregularidades conforme el

Con todo, estos planes de acción de competencia autonómica tienen como objeto la reducción de la contaminación del agua por nitratos. Por lo que, las acciones en la aplicación de fertilizantes para la agricultura y las normas específicas para la actividad ganadera deberán aportarse por el órgano competente en materia de agricultura al Organismo de cuenca. A este respecto podrán verse modificadas en función de la calidad de las aguas subterráneas, en los términos que se disponga en los programas de seguimiento y control llevado a cabo por la CHG. De hecho en estos términos –como ya se ha dicho- se ha regulado en los planes de actuación de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo cuantitativo y químico. No obstante, aún no se ha puesto en práctica, por tanto habrá que esperar para conocer el resultado de esta medida en el ámbito de la cooperación institucional.

---

Dictamen motivado de la Comisión Europea lo que conlleva su modificación en los términos de la Orden de 7 de febrero de 2011 (DOCM, nº 74, de 15 de abril de 2011) y posterior Orden de 2 de agosto de 2012 (DOCM nº 160, de 16 de agosto de 2012).



## CAPÍTULO VIII

### **REFLEXIONES SOBRE LAS ACTUACIONES EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO DEL ALTO GUADIANA EN EL MARCO DEL PHC (2016-2021). ALGUNAS PROPUESTAS DE GESTIÓN E INSTRUMENTOS ECONÓMICOS TRAS LA EXPERIENCIA DE MÁS DE TREINTA AÑOS DE DÉFICIT HÍDRICO EN ESTA ZONA**

#### **I. VARIAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN CURSO EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO DEL ALTO GUADIANA**

Con carácter previo hay que recordar que los acuíferos de la zona, en particular el acuífero Mancha Occidental (23) y Campo de Montiel (24), fueron declarados sobreexplotados en el año 1987 y 1988 respectivamente, conforme el entonces vigente Art. 54 de la LAg. de 1985 y sus normas de desarrollo. En el marco de esta normativa se aprobaron los correspondientes planes de ordenación y regímenes de extracciones. Posteriormente en el año 2010 se revisó la normativa específica del acuífero Mancha Occidental (23) (U.H.04 04) para su adaptación al PEAG.

Más adelante, en los términos de la actual redacción del Art. 56 del TRLA y de conformidad con la normativa del PHC (2009-2015) y su revisión (2016-2021), las masas de agua subterránea del Alto Guadiana en mal estado han sido declaradas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo y químico. Estas declaraciones -al igual que las entonces declaraciones de sobreexplotación- conllevan un conjunto de medidas que deberán adoptarse con el fin de recuperar el buen estado de las masas de agua subterránea afectadas. En concreto la constitución de las correspondientes Comunidades de Usuarios, si no las hubiere, y la aprobación por el organismo de cuenca de sus programas de actuación. Actuaciones todas ellas analizadas.

Pues bien en el momento presente, como ya se ha dicho, se encuentran en vigor los Planes de actuación y sus regímenes de extracciones de las masas de agua subterránea Mancha Occidental I, Mancha Occidental II, Lillo Quintanar, Consuegra-Villacañas, Sierra de Altomira y Rus-Valdelobos<sup>1</sup>. Por su parte todos ellos contienen las mismas determinaciones, por lo que, para su conjunto, expongo las siguientes consideraciones:

#### **1. APLICACIÓN Y DESARROLLO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOCUARTA DEL TRLA EN ESTOS PLANES DE ACTUACIÓN**

Se ha indicado que una de los medios para reordenar los derechos de uso de agua en el Alto Guadiana se basa en la transmisión de aprovechamientos de aguas subterráneas de forma irreversible y en su totalidad a otros titulares de

---

<sup>1</sup> Vigentes, en principio, hasta el 22 de diciembre de 2021. *Vid.* El Capítulo V Apartado II. 3. C) de esta investigación.

aprovechamientos, a través de la correspondiente concesión. Igualmente podrán transferir los titulares de concesiones de aguas parte de sus derechos a otros titulares de aprovechamientos, mediante la modificación de características de su concesión, reduciendo el volumen de agua y tierra de riego en dicha cuantía y otorgando nueva concesión para el cesionario. Además van a poder aprobarse nuevas concesiones para explotaciones agropecuarias, siempre que se adquieran derechos de uso de agua conforme el plan de actuación de aplicación<sup>2</sup>.

También se ha comentado que el volumen de agua concedido será un porcentaje del volumen objeto de transmisión (apartado 1.a de la disposición adicional decimocuarta). Este porcentaje se obtendrá en función de las condiciones técnicas y ambientales de la masa de agua y añade el precepto “vinculado, en su caso, al programa de actuación para la recuperación del buen estado de la masa de agua”. A la vista de su redacción se desprende que el porcentaje de agua a utilizar será designado por el organismo de cuenca, en función de las condiciones técnicas y ambientales en el momento de otorgar la futura concesión, sin perjuicio de que pueda asociarse, aunque no necesariamente, a los programas de actuación.

Por tanto si dicho porcentaje está condicionado a la situación técnica y ambiental del momento, podrían haberse definido sin necesidad de esperar a la aprobación de estos planes. De hecho ¿cómo es posible que esta actuación se aprobara con carácter de urgencia en mayo de 2012 y después de cinco años aún no se haya puesto en marcha?. Es más, no se entiende la tardanza cuando en el propio Preámbulo de la norma se justifica esta cesión para el ámbito territorial del PEAG, como actuación urgente, con el fin de impedir un nuevo deterioro del acuífero y permitir mantener la sostenibilidad de las instalaciones agrícolas y una reordenación de los derechos de uso de las aguas tendente a la recuperación ambiental de los acuíferos. A esta circunstancia hay que añadir que en las masas de agua subterránea que conforman el acuífero Mancha Occidental (23) (masa de agua subterránea Mancha Occidental I, II y Rus-Valdelobos) ya se disponía de un POE, con unas determinaciones semejantes a las ahora definidas en cada una de las masas de agua declaradas en riesgo. Por lo que, al menos, en estas masas podría haberse aplicado esta norma.

Lo manifestado en el párrafo anterior se confirma con la determinación sobre este particular en estos planes de actuación. En concreto en el apartado 7 se dice que el porcentaje de utilización podrá modificarse anualmente en función de los niveles piezométricos y de los condicionantes técnicos y/o ambientales; por ende si este porcentaje depende de estos elementos podría haberse aplicado antes de la aprobación de aquellos. Además, si las proporciones se encuentran supeditadas a la propia evolución de la masa de agua ¿por qué se ha fijado un 90 por ciento?. En este aspecto opino que esta quita o porcentaje de agua a utilizar debería haberse acreditado mediante un estudio técnico/ambiental y en base al mismo justificar su valor y las posibles variaciones.

Por otro lado en estas transmisiones no se podrá incrementar la superficie de riego respecto de la que ya tuviera reconocida el cedente. Empero resulta sorprendente que en la revisión del PCH (2016-2021) y su desarrollo si se permite incrementar la superficie de riego, al margen de que se mantenga el mismo volumen de agua en el

---

<sup>2</sup> Vid. El Capítulo IV Apartado IV y El Capítulo V Apartado II. 3. C) de esta investigación.

conjunto del aprovechamiento. A la vista del precepto entiendo que el organismo de cuenca otorgará inicialmente la concesión administrativa en virtud de esta disposición legal y posteriormente el usuario podrá solicitar la ampliación de superficie en los términos del Art. 27.6 de la normativa del PHC (2016-2021) y lo determinado en estos programas<sup>3</sup>.

Por último resulta extraño que si bien esta disposición se ha definido para el ámbito del PEAG se ha eliminado toda referencia al mismo. De hecho hay que recordar que, aun habiéndose prorrogado este Plan sectorial, se encuentra pendiente de revisión y suspendidas todas sus actuaciones. Por tanto considero que su remisión tiene tan solo un carácter nominal, siendo realmente el ámbito de aplicación de esta disposición decimocuarta del TRLA las masas de agua subterránea declaradas en riesgo del Alto Guadiana.

## 2. LA INSTALACIÓN DE CONTADORES EN EL ALTO GUADIANA NO ES NUEVA: SU REGULACIÓN SE MANTIENE DESDE LA DÉCADA DE LOS 90

En estos programas se establece la obligación de instalar aparatos de medida en todos los aprovechamientos de estas masas de agua. A estos efectos se ha fijado el plazo improrrogable de un año (a partir del 15 de diciembre de 2017, fecha en la que han entrado en vigor estos planes), siendo su incumplimiento causa de incoación del correspondiente expediente de caducidad del título administrativo<sup>4</sup>.

A este respecto llama la atención que se disponga la caducidad del título concesional y nada se diga sobre las aguas privadas inscritas en el Catálogo o las de Sección C del Registro de Aguas. Es conocido que la obligatoriedad de instalar estos aparatos de medidas es para todos los usuarios del agua con título habilitante suficiente. Por lo que debería haberse determinado para estos supuestos al menos la no utilización del agua como medida cautelar, en tanto no fuese implementado el correspondiente contador; sin menoscabo del correspondiente procedimiento sancionador para ambos supuestos en los términos de la legislación de aguas.

En todo caso a la vista de esta medida ¿no deberían estar ya instalados todos los contadores en estas masas y consiguiente toma de lectura por la CHG?

Para contestar a este interrogante debe tenerse en cuenta que la obligación de instalar elementos de control en el Alto Guadiana no es nada nueva. De hecho se estableció en el primer POE del Acuífero Mancha Occidental aprobado en el año 1994<sup>5</sup>, y en el mismo sentido en el Plan del acuífero Campo de Montiel<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Vid. El Capítulo V Apartado II. 3. A) y C) de esta investigación.

<sup>4</sup> DOCM nº 241 de 15 de diciembre de 2017.

<sup>5</sup> Vid. apartado 5) b) del POE del Acuífero Mancha Occidental (DOCM nº 94 de 13 de enero de 1995). En concreto decía su tenor literal “(...) b) Con carácter general los usuarios instalarán aparatos de medida de los caudales utilizados a la salida de todas las captaciones de agua (...)”.

La Resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas, de 16 de junio de 1989 (BOP de Albacete nº 80 de 5 de julio de 1989) en su apartado 5 dice “Con carácter general, se instalarán aparatos de medida del tipo que autorice la administración, a la salida de las captaciones con destino a riego. En el plazo que finalizará el día 31 de diciembre de 1989 deberán estar en funcionamiento los correspondientes a fincas cuya superficie en regadío supere las 100 hectáreas. La Junta de Explotación propondrá el calendario para la instalación de aparatos de medida a la salida de las captaciones en el resto de los aprovechamientos. La

Más adelante en el Art. 53.4 de la LAg. de 1985, en su redacción dada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, se incorporó esta obligación con carácter general. Dicho precepto establecía que, a instancias del Organismo de cuenca, los titulares de las concesiones administrativas y todos aquellos que por cualquier otro título tuviesen derecho a su uso privativo, estarían obligados a instalar y mantener los correspondientes sistemas de medición. Todo ello con el fin de garantizar la información precisa sobre los caudales de agua en efecto utilizados y, en su caso, retornados.

Igualmente la disposición adicional duodécima del PHN (en la actualidad vigente) ya reguló la obligación para los titulares de derechos concesionales la instalación y mantenimiento de los aparatos de medida para el control efectivo de sus caudales, en un plazo máximo de cuatro años a partir de su entrada en vigor<sup>7</sup>. Además, en su apartado tercero, calificó como graves las infracciones derivadas de su incumplimiento, siendo la reiteración causa suficiente para la caducidad de la concesión.

Siguiendo el orden cronológico la DMA (Art. 11.3 e)) ha establecido explícitamente la obligación de controlar las captaciones. Por último el vigente Art. 55.4 del TRLA<sup>8</sup> marca la misma obligación para todos los aprovechamientos otorgados por cualquier título habilitante.

Por otro lado, en principio, no se contaba con normas que regulasen las prescripciones técnicas de estos sistemas de medición y tampoco las obligaciones de sus titulares. A este respecto el PEAG como medida pionera normalizó un conjunto de prescripciones técnicas para la instalación de contadores en su ámbito territorial. Además se definieron unos *planes de control* en todas las zonas, estuviesen o no declaradas sobreexplotadas a la vista de la interconexión de las mismas, y con ello poder controlar los consumos reales de todos los aprovechamientos. No obstante, como ya se ha dicho, estas actuaciones no se han ejecutado, encontrándose el Programa de medidas del PEAG de “*facto*” derogadas<sup>9</sup>.

Igualmente en el POE elaborado en el marco del PEAG se incorporó la obligación de instalar contadores, considerando las prescripciones definidas en la Orden de Contadores aprobada en esas fechas<sup>10</sup>. En concreto en dicha Orden se determinaba que en el plazo máximo de un año a partir de su publicación, esto es

---

Confederación Hidrográfica, en su ámbito de actuación podrán ordenar la clausura de las captaciones que no cumplan los requisitos que se fijan para la instalación de dichos aparatos”.

<sup>7</sup> A la vista del tiempo transcurrido hay que recordar que el PHN entró en vigor el 27 de julio de 2001 (BOE nº 161 de 6 de julio de 2001).

<sup>8</sup> En su redacción por el número seis de la disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la ley 10/2001, de 5 de julio, del PHN.

<sup>9</sup> *Vid.* Programa Hidrológico (Anexo II). Instalación y control de caudalímetros. Con esta actuación se tenía previsto la suscripción de Convenios de colaboración con las Comunidades de usuarios del Alto Guadiana con el fin de controlar los volúmenes de agua mediante los sistemas de medida. No obstante en ese momento no se contó con voluntad política para su formalización. [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/2\\_4\\_INSTAL\\_CA\\_UDAL.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/chguadiana/data/resources/file/PEAG/2_4_INSTAL_CA_UDAL.pdf). última consulta 26 febrero de 2017.

<sup>10</sup> Art. 5 del POE (DOCM nº 18 de 20 de enero 2010). Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico, de los retornos al citado dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo en las cuencas intercomunitarias, (BOE nº 128 de 27 de mayo).

fecha tope 28 de mayo 2010, el titular del aprovechamiento de agua –por cualquier título jurídico habilitante –debía presentar su propuesta del sistema de control efectivo a instalar, y en especial atención en acuíferos sobreexplotados<sup>11</sup>. Pasado un plazo de seis meses desde la presentación de la propuesta sin contestación ninguna se entendería aceptada por el Organismo de cuenca. Así como en el plazo máximo adicional de tres meses, a partir de la aprobación de la documentación técnica requerida, o en su caso, tras haber transcurrido el plazo citado de seis meses, debía estar instalado y totalmente operativo el sistema de medición propuesto y de registro de las mediciones, debiendo comunicar la fecha de finalización a la Administración hidráulica a los efectos de su comprobación.

En consecuencia se constata que la obligación de instalar y mantener los contadores de medida de agua en el Alto Guadiana no es nueva. Es más resulta sorprendente que en estos planes se establezca el plazo máximo de un año para su implementación. Así pues, a la vista del tiempo transcurrido, más de 20 años desde su primera regulación, ¿no deberían estar instalados estos aparatos?. Obviamente la respuesta debe ser afirmativa. Además no solo la instalación sino el correcto mantenimiento y toma de lecturas de todos los aprovechamientos, en especial para aquellos cuyo uso es el regadío agrícola.

A estos efectos la instalación de estos aparatos como “medida” es el “medio” para conseguir el resultado que se persigue. En concreto estos sistemas servirán para llevar a cabo el control de los volúmenes de agua utilizados en los distintos usos. De hecho poco o nada ayudaría como medida de control “la simple colocación de un contador”, tan solo un gasto para el usuario o titular del aprovechamiento, o de la propia Administración hidráulica, si hubiese sido financiado por ésta<sup>12</sup>.

Por tanto habrá que comprobar si esta medida definitivamente se materializa. En cualquier caso, sin perjuicio de los posibles expedientes sancionadores que pueda generar su inobservancia, ha transcurrido tiempo suficiente para su instalación y consiguiente control de los consumos reales de agua de esta zona<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> De aplicación para los aprovechamientos de agua inscritos en el Registro de Aguas o, en su caso, en el Catálogo de Aguas Privadas, conforme la disposición transitoria única de la citada Orden ARM/1312/2009.

<sup>12</sup> No se puede olvidar que uno de los principios ordenadores de la actuación de la Administración pública es el de eficacia, según el Art. 103.1 CE. Y, desde la perspectiva del gasto público la programación y ejecución del mismo se ha de ajustar a los principios de «eficiencia y economía». Dado, pues, que la actuación de las Administraciones públicas debe ser eficaz, los medios de que se sirven habrán de ser ajustados o proporcionados a los fines que deben cumplir. *Vid.* PAREJO ALFONSO (1989), pp. 15 y ss. Expresa este autor que «la actuación sólo será eficaz en tanto medie una razonable relación entre los medios utilizados y los resultados alcanzados».

<sup>13</sup> En lo que se refiere a la ejecución de esta actuación, tras mi experiencia vivida en el Consorcio, aun habiéndose impulsado hasta la saciedad, poco se avanzó en ese momento. Es cierto que se instalaron contadores, pero con poca o ninguna utilidad si no se comprueban las lecturas y sus respectivos consumos. En materia de verificación de contadores la aplicación de la Orden ITC/279/2008, de 31 de enero, por la que se regula el control metrológico del Estado de los contadores de agua fría, tipos A y B, no fue fácil en su andadura inicial; de hecho, en principio, no se contaba con empresas para la verificación periódica en los términos de esta norma. En todo caso ello no es óbice para dar cumplimiento a una medida de gestión, impuesta por mandato legal y de acuerdo con las normas específicas para los aprovechamientos de estas masas. Actualmente, desde el año 2017, en esta zona ya se dispone de una entidad privada autorizada para verificar estos contadores.

### 3. EN ESTOS PLANES DE ACTUACIÓN NADA SE DETERMINA DE FORMA EXPRESA EN RELACIÓN A LA CONVOCATORIA PÚBLICA PARA REGULARIZAR LOS POZOS ILEGALES PENDIENTES, SIN EMBARGO SE HAN DETERMINADO OTRAS FORMULAS QUE PODRÍAN SUSTITUIRLA

Antes de culminar este trabajo debo referirme de nuevo a las captaciones ilegales del conocido Acuífero Mancha Occidental -23-. Así pues, tras más de dos décadas con esta problemática, en principio, se encontró la solución en el marco de la planificación hidrológica, a través del PEAG. Como ya se ha analizado este Plan inició su andadura a mediados de 2008 y entre sus medidas se hallaba la de regularizar los pozos sin título habilitante para el riego agrícola.

La CA aprobó dos convocatorias públicas en julio de 2008 para este objeto, cuyo trámite se inició en el seno del Consorcio, bajo la figura de la encomienda de gestión. Con todo después de diez años este proceso no se ha terminado. En concreto se encuentra pendiente de resolver la segunda convocatoria referente al uso de aguas subterráneas para cultivos leñosos o herbáceos de agricultores profesionales o explotaciones prioritarias. En todo caso, al menos con la información de que dispongo, no se ha procedido a la clausura de estos pozos.

Por su parte parece que pudiera resolverse a través de la ya reiterada disposición adicional decimocuarta del TRLA. En particular su apartado cuarto dice que de forma excepcional podrán otorgarse nuevas concesiones a titulares de explotaciones agropecuarias que adquieran derechos de uso al agua de otros usuarios según el apartado primero o segundo de esta misma disposición. Ello se confirma a la vista del Convenio de disolución del Consorcio (Apartado 4 de su Anexo), ya que se acordó que la CHG tendría en cuenta los expedientes relativos a la emisión de informe sobre concesiones para uso de aguas subterráneas para agricultores profesionales y explotaciones prioritarias al efecto de la posible aplicación de esta norma. Esta disposición aún no se ha aplicado, por lo que habrá que esperar y conocer su resultado.<sup>14</sup>

Además, como ya he apuntado en el capítulo referente a las concesiones, la ampliación de superficie en masas de agua declaradas en riesgo podrá ser autorizada únicamente cuando se trate de regadíos de cultivos leñosos transformados con anterioridad al 24 de enero de 2008. Esta fecha es coincidente con la entrada en vigor del PEAG y a su vez este precepto dispone el mismo requisito que las Resoluciones del Consorcio (el riego debía acreditarse con anterioridad a dicha fecha). En consecuencia opino que nos encontramos ante otra fórmula para regularizar las superficies de riego pendientes.

Por tanto si bien de forma expresa nada se determina sobre la citada convocatoria pública pendiente, en virtud del apartado cuarto de la disposición adicional decimocuarta del TRLA, o, en su caso, a través de la ampliación de superficie regulada en el Art. 27.6 del PHC (2016-2021) y su desarrollo de acuerdo con estos planes de actuación los titulares de estas explotaciones podrán regularizar su situación<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Vid. Capítulo III. Apartado III. Por otra parte no he encontrado información oficial del número de has y volumen de agua pendiente de regularizar desde la disolución del Consorcio en el año 2013.

<sup>15</sup> Vid. Apartados 5.2.1.7.1 y 8 de los planes de actuación de las masas de agua subterránea: Mancha Occidental I, Mancha Occidental II y Rus-Valdelobos, las cuales se integran en el acuífero Mancha Occidental (23).

En cualquier caso en la zona no hay ningún movimiento social ni conflicto al respecto. En mi opinión probablemente se deba a la aquiescencia de la propia Administración hidráulica con esta situación. Asimismo resulta paradójico que al usuario del agua por cualquier título se le exija el cumplimiento de las determinaciones de estos planes y en los aprovechamientos sin título se utilice el agua sin ningún control.

En definitiva, a la vista del tiempo transcurrido, se debería haber optado, al menos, por una de estas dos soluciones: un control sobre los volúmenes de agua de estas explotaciones agropecuarias, o en su caso, dejar de regar, desenlace este último socialmente inviable<sup>16</sup>.

#### 4. CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL CONJUNTO DE ACTUACIONES DEFINIDAS EN ESTOS PROGRAMAS A TRAVÉS DE LA JUNTA DE EXPLOTACIÓN

El control y seguimiento de estos programas de actuación –al igual que en los anteriores planes de ordenación de extracciones- es función de la Junta de Explotación designada en el momento de la aprobación de aquéllos.

En este aspecto las Juntas de Explotación tienen como finalidad coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de un sistema hidráulico determinado (conjunto de ríos, río, tramo de río o masa de agua superficial o subterránea) cuyos aprovechamientos estén interrelacionados (Art. 32 del TRLA). Se trata de una función de extraordinaria importancia para la correcta administración del agua. La preside el Director Técnico del organismo de cuenca y está integrada por los representantes de los usuarios afectados organizados por clase de los mismos (abastecimiento de agua potable, regadíos, aprovechamientos hidroeléctricos, usos industriales, usos varios). Además por la importancia de sus funciones es recomendable incluir a representantes de las CCAA por la posible afección a sus competencias sectoriales (Art. 40 del RAPA)<sup>17</sup>.

En lo que se refiere a las masas de agua subterránea declaradas en riesgo el Art. 171.7 del RDPH establece la formación de una Junta de Explotación para el control y seguimiento del correspondiente programa de actuación; en cuanto a sus miembros serán designados en el momento de la aprobación de éste<sup>18</sup>. En particular para este

---

<sup>16</sup> Al margen de los posibles expedientes sancionadores que puedan incoarse por este motivo.

<sup>17</sup> MARTIN RETORTILLO (1997), pp. 483-485.

<sup>18</sup> Las Juntas de Explotación en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo de la cuenca Alta del Guadiana están integradas por: Presidencia: Comisario de aguas del organismo de cuenca. El Director Técnico podrá ostentar la Presidencia en sustitución del Comisario de Aguas. Tres miembros del Organismos de cuenca designados por el Presidente de acuerdo al artículo 40 del Reglamento de la Administración Pública del Agua. Un representante de las administraciones locales del ámbito territorial, designado por el Presidente tras consulta a la Federación de municipios y provincias de Castilla-La Mancha. Cuatro representantes de la Comunidad de Usuarios de la masa de agua subterránea, incluyendo su Presidente. Dos representantes de la JCCM. Un representante de la Dirección General del Agua del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y un representante del IGME. *Vid.* Apartado 12.2 de los planes de actuación de las masas de agua subterránea relacionadas en el epígrafe I del presente Capítulo.

órgano de gestión en régimen de participación se han determinado en estos planes como funciones específicas el control de la ejecución de estos programas y el seguimiento de su evolución. Igualmente deberán conocer los Informes anuales de seguimiento, pudiendo emitir en términos de propuesta las modificaciones oportunas en función de los resultados que se vayan obteniendo.

Pues bien, a la vista de la importancia del seguimiento de estas actuaciones, dado que el cometido de estas Juntas difiere de las reguladas en el Art. 32 del TRLA, ¿no debería establecerse de forma específica su composición?. Sobre ello incidiré más adelante.

Por último estos planes deben integrarse en el programa de medidas al que hace referencia el Art. 92 quáter del TRLA. Por tanto si forman parte sus actuaciones del conjunto de medidas de los planes hidrológicos les será de aplicación el seguimiento de éstos últimos. A estos efectos habrá que esperar y comprobar si realmente estos planes, se someten a este control (Art. 87 y 88 RPH).

## 5. LAS LIMITACIONES EN LOS VOLUMENES DE AGUA DE LOS RÉGIMENES DE ESTOS PLANES SON COINCIDENTES CON LAS DOTACIONES FIJADAS EN EL ANTERIOR POE DEL ACUÍFERO MANCHA OCCIDENTAL (23) Y SUS RÉGIMENES

En el capítulo referente a las concesiones se ha hecho referencia a las limitaciones en las extracciones para el año 2018. No obstante debo añadir algunos comentarios en relación al reparto del recurso disponible, en concreto para los usos de regadío.

Así pues, en los regímenes de estos planes se han determinado los recursos máximos disponibles en los términos del PHC (2016-2021)<sup>19</sup>. No obstante llama la atención que para los usos agrícolas no se ha definido el volumen máximo a extraer en función del total de las has de regadío. En este sentido es imprescindible disponer de esta información para el control real del consumo de agua de estas masas. De hecho el volumen máximo a extraer por ha. en estos planes se justifica considerando que no toda la superficie potencial se riega, bien por aplicar técnicas de rotación de cultivo, por la implantación de nuevos sistemas de riego o por el incremento de los costes de extracción del agua o por las propias restricciones que se aplican.

Verdaderamente en los regímenes del entonces acuífero Mancha Occidental (23) tampoco se contaba con estos datos, sin embargo si ahora se añade de forma expresa que no todas las superficies con derechos de riego se materializan, parece razonable disponer de esta información. En este aspecto deberían incluirse las has de riego de los distintos cultivos (leñosos y herbáceos) y una vez finalizada la campaña de riego, en función de los consumos de agua estimados y los efectivamente utilizados se

---

<sup>19</sup> Vid. el Art. 26 de la normativa del PHC (2016-2021) en el que se definen las masas de agua subterránea que están en riesgo y el recurso disponible máximo. [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/Anexo\\_VI\\_Guadiana\\_BOE-A-2016-439.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/Anexo_VI_Guadiana_BOE-A-2016-439.pdf). Última consulta el 15 de junio de 2018.

podrían conocer las posibles desviaciones. Esta información se obtendría de los propios controles practicados mediante la toma de lectura de los contadores instalados.

Por su parte las limitaciones en los volúmenes de agua para los regadíos de estos programas son las mismas que las de los anteriores planes de ordenación y sus regímenes.<sup>20</sup> Por lo que ¿no se debería justificar porqué se mantienen las mismas dotaciones?. En mi opinión resulta sorprendente que existiendo variaciones en los niveles piezométricos a lo largo del tiempo, como ahora se dirá, y teniendo en cuenta que las superficies de riego no son estáticas (cambios de cultivo, sistema de riego entre otros), permanezca inalterable el volumen máximo a utilizar para usos de regadío, circunstancia que debería justificarse.

## **II. LA EVOLUCIÓN PIEZOMÉTRICA DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DEL ALTO GUADIANA ES EL INDICADOR QUE CONFIRMA LA NECESIDAD DE LIMITAR Y CONTROLAR SUS EXTRACCIONES**

Con motivo de la sobreexplotación de los acuíferos Mancha Occidental y Campo de Montiel se vienen comprobando desde los años 80, de forma minuciosa, sus niveles piezométricos. Por tanto en este apartado debo centrarme en las masas de agua que se integran en estos acuíferos (Mancha Occidental I, Mancha Occidental II y Rus-Valdelobos dentro del acuífero Mancha Occidental –U.H.04.04- y masa de agua subterránea Campo de Montiel correspondiente al acuífero Campo de Montiel –U.H.04.06-). El resto de las masas han sido declaradas en riesgo en fechas recientes, por lo que no se cuentan con series históricas tan exactas desde ese periodo<sup>21</sup>.

Así pues coincidiendo con la finalización de cada año hidrológico, a petición de la Comisaria de Aguas de la CHG, se vienen emitiendo Informes por el IGME cuyo objetivo es analizar la evolución piezométrica de esta zona. En concreto el más actualizado se refiere al periodo 1980-2017<sup>22</sup>.

Según datos de este Informe un cálculo aproximado de la variación del volumen de agua almacenado en el ámbito territorial de las tres masas centrales de la Cuenca Alta del Gaudiana (Mancha Occidental I, Mancha Occidental II y Rus-Valdelobos) permite estimar que en el período 1980-2017, tomando como referencia la situación de aguas altas, podría haberse producido un vaciado de 839 Mm<sup>3</sup>. Asimismo entre el momento de máximo vaciado de reservas de las masas centrales, aguas altas de 1996, y la situación en aguas altas de 2017 ha experimentado una recuperación del volumen almacenado de 2.911 Mm<sup>3</sup>.

---

<sup>20</sup> En concreto al menos desde el año 2011 se mantienen las mismas dotaciones para uso agrícola: 1500 m<sup>3</sup>/ha. para leñosos y 2000 m<sup>3</sup>/ha. para herbáceos. *Vid.* Regímenes de extracciones enumerados en las notas de pie página nº 72 y 74 del Capítulo V.

<sup>21</sup> A modo de recordatorio las masas de agua subterránea Sierra de Altomira, Lillo-Quintanar y Consuegra Villacañas se han declarado en riesgo en el año 2014, la masa de agua Aluvial del Azuer y Tierra de Barros en el año 2015 y Aluvial del Jabalón y Campo de Calatrava en el año 2017.

<sup>22</sup> Informe Oficial emitido por el IGME de 17 de noviembre de 2017 sobre “Evolución Piezométrica de las Masas de agua subterránea: 41007, Mancha Occidental I; 41006, Mancha Occidental II; 41.005, Rus Valdelobos y 41.010, Campo de Montiel. Fuente IGME, remitido mediante correo electrónico de 14 de diciembre de 2017.

En relación a la masa de agua subterránea Campo de Montiel se pone de manifiesto el diferente comportamiento hidrogeológico con respecto al resto de las masas descritas en dicho Informe, así como la escasa capacidad de regulación del acuífero Campo de Montiel y su rápida respuesta a las precipitaciones y a los periodos de estiaje.

A la vista de los niveles piezométricos que se detallan en el citado Informe se constata que en el periodo húmedo que se inició en diciembre de 2009 (2009-2014) se produjo la recuperación de nivel más importante de la serie histórica. No obstante las propias secuencias climatológicas húmedas –años 1995/1998 y 2009/2013- han puesto de manifiesto que la recuperación del sistema hidrológico no se puede confiar únicamente a la aparición de los esporádicos periodos húmedos. A estos efectos si bien se producen ascensos de nivel muy importantes, su escasa duración temporal no permite una recuperación completa del esquema natural del flujo, siendo necesario un control y limitaciones de las extracciones.

En este sentido, como se ha analizado a lo largo de este trabajo, desde los inicios de la sobreexplotación de estos acuíferos se vienen regulando un conjunto de medidas para la recuperación de este déficit hídrico; a pesar de ello no han logrado, aun considerando los periodos húmedos, el estado natural de sus masas de agua subterránea.

Por lo que, a modo de esquema y de forma muy simplista, se describe los intervalos temporales de la evolución piezométrica coincidente con la enumeración de las distintas actuaciones articuladas –no siempre ejecutadas- en el acuífero Mancha Occidental -23- desde los años 80<sup>23</sup> hasta 2018:

1988-1995: En este lapso temporal se produjo un descenso generalizado de los niveles piezométricos llegando a un valor atribuible a la sequía de esas fechas junto con valores elevados de las extracciones en torno a 600 Mm<sup>3</sup>/año<sup>24</sup>.

En este periodo se declararon sobreexplotados los Acuíferos de la Mancha Occidental -23- (U.H.04.04) y Campo de Montiel (U.H.04.06) y se aprobaron los primeros programas de ordenación de extracciones para ambos acuíferos, regulándose las primeras limitaciones en los volúmenes de agua, el control en la calidad de las aguas y la obligación de instalar aparatos de control a todos los usuarios del agua por cualquier título

En esta etapa la transformación de la agricultura de secano a regadío impulsado por la CA de Castilla-La Mancha, coincidiendo con el inicio del trámite administrativo de la inscripción de las aguas subterráneas de acuerdo con la disposición transitoria tercera y cuarta de la LAg. de 1985, ocasionó un elevado número de captaciones ilegales.

---

<sup>23</sup> Vid. MEJIAS MORENO, LÓPEZ GUTIÉRREZ y MARTÍNEZ CORTINA (2012), p. 100. Manifiestan estos autores que “la evolución piezométrica se analiza mediante la comparación con la situación existente en el año 1980, en el que si bien ya se producía una extracción notable de agua subterránea, todavía se mantenía el esquema natural de flujo”

<sup>24</sup> Vid. MEJIAS MORENO, RONCERO y RODRIGUEZ (2004).

1995-2000: En estas fechas se produjo una recuperación media de 2,5 m/año, como consecuencia del periodo húmedo 1995/1998 y de un cierto descenso de las extracciones en parte como resultado del Plan de Compensación de Rentas.<sup>25</sup> No obstante se mantenían las captaciones ilegales.

2000-2004: En esta etapa se registraron nuevamente descensos continuados del nivel, de aproximadamente 1,3 m/año<sup>26</sup>.

En cuanto a las medidas de este periodo, además de las limitaciones en los volúmenes de agua, el PHN dispuso la necesidad de llevar a cabo un conjunto de actuaciones, además de las ya en curso, para dar sostenibilidad a los acuíferos de este territorio.

2004-2007: Inicialmente se invirtió la tendencia, registrándose una recuperación media del nivel de 2,5 m, asociada al año húmedo 2003/04. En los años 2005/2007 se produjeron descensos, con un valor medio en torno a 2,4 m/año.

En este periodo, sin perjuicio de mantener las limitaciones en los volúmenes de agua, se elaboró el mandato del PHN, esto es, el régimen jurídico de las actuaciones tendentes a obtener la recuperación de los acuíferos en el marco de la planificación hidrológica.

2007-2009: Esta etapa puede considerarse como un periodo de estabilización, sin una tendencia clara en uno u otro sentido.

En relación a las medidas adoptadas, además de las ya mencionadas, inició su andadura el PEAG (ordenado por la disposición adicional cuarta del PHN). A este respecto se creó un Consorcio como órgano de gestión, coordinación y seguimiento de este plan con personalidad jurídica propia, integrado de forma paritaria por la Administración General del Estado y la CA. En su seno se inició el trámite del proceso de regularización de las captaciones ilegales del acuífero Mancha Occidental -23-.

2009-2014: Coincidente con el periodo húmedo que se inició en diciembre de 2009 se produjo la recuperación de nivel más importante de la serie histórica. Así, entre los periodos de aguas altas de 2009 y 2014 el ascenso medio de nivel en las tres masas centrales se situó en torno a 18,30 m.

En el ámbito del PEAG se continuó con el proceso de regularización con los derechos de uso de agua adquiridos para tal fin. En todo caso la compra de nuevos derechos de agua quedó suspendida, coincidiendo con el inicio de la grave crisis económica (2009-2012) de España, resultando insuficientes los inicialmente adquiridos para culminar este trámite. En el mismo sentido el resto de medidas integradas en este Plan.

2014-2017: en el año hidrológico 2013/2014 se inicia un nuevo periodo seco y cambia la tendencia del periodo anterior, comenzando un descenso moderado de los niveles piezométricos en las tres masas centrales.

---

<sup>25</sup> Vid. Capítulo I, epígrafe V.

<sup>26</sup> Los ascensos o descensos conforme el parámetro m/año son en altura.

En este lapso temporal se aprueba la revisión del Plan Hidrológico (2016-2021) y se prorroga el PEAG en tanto permanezcan en riesgo sus masas de agua. En cualquier caso las medidas de este último se mantienen suspendidas y el propio Plan pendiente de revisión<sup>27</sup>.

Por su parte en cumplimiento del PHC (2013-2015) y su revisión (2016-2021) las masas de agua subterránea en mal estado han sido declaradas en riesgo en su aspecto cuantitativo y químico. En este sentido no solo han sido declaradas las masas que conforman el acuífero Mancha Occidental y Campo de Montiel sino que se han incorporado todas las que hidrológicamente se encontraban en mal estado.

2018: Según Informe de la Agencia Estatal de Meteorología, emitido el 27 de septiembre de 2018, el valor medio nacional de las precipitaciones acumuladas desde el pasado 1 de octubre hasta el 25 de septiembre de 2018 ha representado un 11 por ciento más que el valor normal correspondiente a dicho periodo<sup>28</sup>.

Actualmente, como se ha dicho en el epígrafe anterior, se han aprobado los Planes de actuación de la mayoría de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo y su correspondiente régimen de extracciones para el año 2018, previa constitución de las Comunidades de usuarios para el ámbito territorial de cada masa de agua.

En definitiva, tras el análisis practicado y el propio esquema descrito, se observa que en esta zona se vienen sucediendo diversas normas específicas junto con un elevado número de medidas articuladas para la recuperación de su déficit hídrico. Al mismo tiempo, tras más de treinta años con esta problemática, no se ha conseguido el equilibrio entre las extracciones y la recarga natural de sus acuíferos<sup>29</sup>. De manera que ¿verdaderamente se han impulsado estas medidas por las partes implicadas?. Y por otro lado ¿ha existido un control y seguimiento del cumplimiento de estas normas?. Para dar respuesta a estas preguntas y considerando los resultados obtenidos a continuación formulo una serie de argumentaciones y propuestas de *lege ferenda*.

---

<sup>27</sup> Según el Informe de seguimiento del PHC (2016-2021) del año 2016 y el emitido para el año 2017, el estado cuantitativo de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo no han supuesto ningún cambio con respecto al determinado en el citado Plan hidrológico. En concreto en las conclusiones del Informe de seguimiento del año 2017 se dice “Los deterioros y la escasa mejora en el estado de las masas de agua, aparte de la incertidumbre consecuencia de la falta de datos por las restricciones presupuestarias, se deben relacionar con el escaso cumplimiento del Programa de medidas del PHCGn 2015-2021”. *Vid.* p. 55 del Informe de seguimiento del año 2017 emitido en mayo de 2018 [http://planhidrológico2015.chguadiana.es/corps/planhidrológico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento\\_2016-2021/Informe\\_Seguimiento\\_Plan\\_Ano\\_2017.pdf](http://planhidrológico2015.chguadiana.es/corps/planhidrológico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento_2016-2021/Informe_Seguimiento_Plan_Ano_2017.pdf) última consulta el 12 de septiembre de 2018

<sup>28</sup> *Vid.* AEMET (2018).

[https://www.aemet.es/documentos/es/serviciosclimaticos/vigilancia\\_clima/resumen\\_precipitaciones/resumen\\_precipitaciones.pdf](https://www.aemet.es/documentos/es/serviciosclimaticos/vigilancia_clima/resumen_precipitaciones/resumen_precipitaciones.pdf) Última consulta 1 de octubre de 2018.

<sup>29</sup> *Vid.* MEJIAS MORENO, LÓPEZ GUTIÉRREZ y MARTÍNEZ CORTINA (2012), p. 91. Manifiestan estos autores en este Informe “ (...) Los resultados ponen de manifiesto la afección producida por el aprovechamiento intensivo de los recursos hídricos subterráneos durante los últimos 40 años y la alteración a la que se ha sometido el sistema. La irrupción del periodo climatológicamente húmedo 2009-2001 ha permitido que en marzo de 2011, la situación piezométrica en la Unidad sea la mejor de los últimos 25 años. Desde la referencia temporal correspondiente al año 1980 se estima un vaciado ligeramente superior a los 1.000 Mm<sup>3</sup> (...)”

### **III. PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA* EN LA GESTIÓN DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO, TRAS LA EXPERIENCIA DEL ALTO GUADIANA**

Siguiendo con la argumentación de los apartados anteriores es cierto que el mal estado de las masas de agua subterránea –anterior sobreexplotación de los acuíferos- es una situación excepcional (Art. 58 TRLA), sin embargo en la zona de estudio se ha convertido en una condición de normalidad. Por su parte se ha comprobado que todas las medidas adoptadas para este fin no han resultado fructíferas, bien por su carácter coyuntural, o en su caso, aun siendo estructurales su grado de ejecución ha sido mínimo o ninguno. A pesar de que, en la mayoría de las ocasiones, estas actuaciones han sido reguladas con la participación y aquiescencia de todas las partes interesadas, en particular el PEAG<sup>30</sup>, su aplicación no ha sido impulsada por la propia Administración hídrica ni por la CA. Tampoco se han contado con movimientos sociales y ambientales lo suficientemente implicados para propulsar su cumplimiento.

A esta circunstancia hay que añadir la dificultad que conlleva aunar aspectos sociales, económicos y ambientales, máxime cuando se incorporan limitaciones en el uso del agua. Además hay que considerar las tendencias políticas que realmente son las que deciden la forma de gestionar el recurso hídrico. Con todo resulta sorprendente esta situación y llama la atención que las medidas del periodo 2009-2012 (programas de medidas del PEAG) quedaron suspendidas coincidiendo con la grave crisis económica de España y de otros países de la UE.

Así las cosas no hay que olvidar que todas estas acciones del Alto Guadiana han dependido preferentemente de las asignaciones de los Presupuestos Generales del Estado o de otras Administraciones. Por lo que me pregunto ¿pueden las Administraciones Públicas sufragar íntegramente programas que únicamente apoyen la recuperación del déficit hídrico motivado por su gestión? y por otro lado ¿no deberían repercutirse estos costes a los propios beneficiarios de estas medidas?. Estos interrogantes serán argumentados en el siguiente epígrafe.

En otro orden de ideas, hay que destacar la falta de control y seguimiento de las actuaciones que durante estos años se han llevado a cabo en estas masas. Ello se constata a la vista de los resultados obtenidos y a la escasa normativa con rango legal sobre estos aspectos.

Por todo ello seguidamente razono una serie de propuestas de carácter general que podrán servir para impulsar la gestión administrativa de las masas de agua

---

<sup>30</sup> Recientemente se ha modificado la página web de la CHG. Con motivo de este cambio he consultado al buzón de la CHG en qué visor se encuentra el PEAG. Mediante correo electrónico, de fecha 4 de abril de 2018, he recibido respuesta de este organismo de cuenca informando que ya no se encuentra publicado en la página web. No obstante podrán obtenerse documentos concretos de este Plan previa solicitud. Pues bien, ¿cómo es posible que una norma en vigor se haya eliminado de la página web de la CHG?. De hecho la disposición adicional decimocuarta del TRLA es de aplicación en el ámbito y durante la vigencia del PEAG.

subterránea declaradas en riesgo. Asimismo en el siguiente apartado analizaré la posibilidad de aplicar instrumentos económicos para el mismo fin.

## 1. NECESIDAD DE REFORZAR LA DECLARACIÓN EN RIESGO DE LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA EN MAL ESTADO Y SUS RESPECTIVOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN

### A. EMISIÓN DE INFORMES TÉCNICOS Y MAYOR PRECISIÓN EN EL TRÁMITE PARA ADOPTAR LA DECLARACIÓN EN RIESGO

Como ya he dicho las masas de agua subterránea que se encuentren en mal estado podrán ser declaradas en riesgo, elaborándose a estos efectos el correspondiente Programa de Actuación, en los términos de la última redacción del Art. 56 del TRLA. Por su parte el Art. 171.4 del RDPH determina que, iniciado el procedimiento, el organismo de cuenca elaborará un estudio sobre la situación del acuífero –actualmente masas de agua subterránea- en el que se justifique la declaración y podrá solicitar al efecto informe del IGME. Además, se dispone que para la elaboración de este estudio se tendrán en cuenta los datos y determinaciones de los planes hidrológicos que procedan y la posible información que pudiera complementarlos o actualizarlos.

En esta zona se ha visto que el PHC (2009-2015) y su revisión PHC (2016-2021)<sup>31</sup> obligan a declarar en riesgo las masas de agua subterránea que se encuentren en mal estado cuantitativo. En cumplimiento de esta normativa estas masas han sido declaradas en riesgo a finales de 2014 por la Junta de Gobierno del organismo de cuenca. Sin embargo los datos que han servido para su estudio se refieren únicamente hasta finales de 2011<sup>32</sup>. Por otro lado, tras comprobar la página web de la CHG, he observado que se ha publicado un Informe del IGME de octubre de 2015, sobre la evaluación piezométrica de las masas de agua subterránea del periodo 2014/2015<sup>33</sup>. Por tanto difícilmente se habrá podido tener en cuenta a la vista de su emisión. En este aspecto me pregunto ¿no debería conocerse el estado de estas masas de forma ininterrumpida?. De hecho en este intervalo de tiempo (2012-2014), en función de la climatología y su gestión, podrían encontrarse en las mismas, peores o mejores condiciones.

Así pues opino que debería incorporarse en la Ley de Aguas la obligación de un Informe adicional previo emitido por el IGME o entidad similar con datos hidrológicos actualizados al trimestre hidrológico anterior a la fecha de inicio de la declaración, siempre que pudieran incorporarse técnicamente (en todo caso debería justificarse los

---

<sup>31</sup> En los mismos términos se disponía en el PHC (2009-2015).

<sup>32</sup> *Vid.* Tabla 57, 58, 59, 60 y 61 p. 67 y ss. del Informe de seguimiento del estado de las masas de agua (PHC 2009-2015) [http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Seguimiento/SPH25\\_01-05\\_Seg\\_Estado\\_MAS\\_2011.pdf](http://planhidrologico2009.chguadiana.es/corps/planhidrologico2009/data/resources/file/documentos/DOCdefinitivos/Seguimiento/SPH25_01-05_Seg_Estado_MAS_2011.pdf). En el mismo sentido en el Anejo 9 a la Memoria, valoración del estado de las masas de agua Tablas 106, 107, 108 109, 110, 111 y 112 (PHC 2016-2021) [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_11\\_1Rev-T2-Ane9\\_Estado\\_masas\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_11_1Rev-T2-Ane9_Estado_masas_vf.pdf). (última consulta 23 de marzo de 2018).

<sup>33</sup> *Vid.*

[http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento\\_2016-2021/Informe\\_PZ\\_Anuual\\_2014\\_2015.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/seguimiento/Seguimiento_2016-2021/Informe_PZ_Anuual_2014_2015.pdf) (última consulta 23 de marzo de 2018).

datos que no pudieran integrarse en dicho Informe).<sup>34</sup> Es cierto que el propio RDPH ya regula la posibilidad de solicitar un Informe técnico a dicho ente público; pero a la vista de su carácter potestativo dependerá su petición de la propia Administración hidráulica.

Además resulta indispensable conocer realmente los aprovechamientos de aguas existentes para cada uno de los usos, esto es, disponer de un inventario real de los volúmenes de agua que se utilizan en estas masas de agua<sup>35</sup>.

Igualmente debería incluirse un trámite administrativo desarrollado. En concreto en lo que se refiere a la participación del público<sup>36</sup> y fijación de un plazo máximo para adoptar, en su caso, la declaración definitiva en riesgo<sup>37</sup>. Además debería regularse un Informe complementario previo<sup>38</sup> –elaborado igualmente por el IGME u órgano asimilado- con información y datos actualizados desde la incoación del expediente de declaración hasta la declaración definitiva de la masa de agua. A estos

---

<sup>34</sup> *Vid.* la disposición adicional cuarta del TRLA en relación a las actuaciones a realizar por el IGME. En todo caso el contenido mínimo de este Informe adicional al plan hidrológico deberían definirse con carácter reglamentario.

<sup>35</sup> En el Alto Guadiana, al menos según datos de las propias Comunidades de usuarios, no se dispone con un inventario de aprovechamientos totalmente actualizado, ni sus consumos reales de agua. Como ya se ha dicho aún no se cuenta con aparatos de medida operativos ininterrumpidamente para los sucesivos periodos de riego. Fuente: Comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea Mancha Occidental II.

<sup>36</sup> En esta zona, de conformidad con el ya derogado Art. 86 de la LRJPAC y actual Art. 83 de la LPAC, se ha dado el trámite de consulta pública y posibilidad de presentar alegaciones. En todo caso no se debe olvidar que nos encontramos ante una resolución relacionada con el medio ambiente, siendo preceptiva la participación pública, en virtud del Art. 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

<sup>37</sup> En este sentido hay que recordar que en la zona de estudio la declaración de la masa de agua subterránea Campo de Calatrava en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo fue declarada nula por aspectos formales por considerar que fue adoptado en un procedimiento caducado, al sobrepasar todos los plazos establecidos en la Disposición adicional Sexta del TRLA ( STSJ de Extremadura nº 337 de 30 de septiembre de 2016).

<sup>38</sup> Estos Informes técnicos deberían emitirse previamente a la resolución adoptada por el organismo de cuenca. Además regulándose en una disposición legal tendrían el carácter de preceptivos (en los términos que se determinase en la Ley de Aguas y de conformidad con el Art. 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre) y aun no siendo vinculantes si tendrían el carácter de determinantes.

En este aspecto conviene tener presente el Informe de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado (Dictamen de 7 de junio de 1999; Ref.: AG Fomento 4/1999): "(...) el concepto de informes "determinantes" no se identifica con el de informes "preceptivos", dado que ambos vocablos figuran unidos por la copulativa "y" en los dos preceptos en cuestión; por otra parte, con cabe presumir que el legislador considere como equivalentes los conceptos de informe "determinante" e informe "vinculante", porque en caso de estimar que lo son, hubiera utilizado lógicamente la segunda expresión, que -a diferencia de la primera- está plenamente arraigada en el lenguaje jurídico español. (...) Tomando como base este segundo grupo de acepciones y el contexto legal de las referencias a los informes "determinantes", pueden considerarse como tales aquellos que el órgano competente para resolver el asunto estime necesarios para fijar los términos de la cuestión planteada en el procedimiento y, en su caso, el contenido que haya de tener la resolución de aquél, prescindiendo de que el ordenamiento haya calificado o no dichos informes como "vinculantes" (un ejemplo claro al respecto lo constituirían aquellos informes técnicos sin los cuales no pueda resolverse el expediente y cuya falta no pueda suplir por sí misma el órgano decidor -o el instructor- por carecer de los conocimientos precisos en la materia o disciplina de que se trate). De este modo, el concepto que aquí se sugiere vendría a identificarse con el de los informes que "se juzguen necesarios para resolver", a los que se refiere el Art. 82.1 LRJPAC." (actual Art. 79.1 de la LPAC). En términos semejantes se ha pronunciado la jurisprudencia con respecto a los Informes previos regulados en el Art. 25.4 del TRLA. STS de 21 de mayo de 2015, Rec. nº 2610/2013, FJ 7º y STS de 22 de febrero de 2013, Rec. nº 4663/2009.

efectos el organismo de cuenca debería solicitar este Informe técnico siempre que hubiese transcurrido más de un trimestre hidrológico desde el inicio del expediente hasta la fecha prevista de la declaración definitiva de la masa.

Por último considero que debería incorporarse la consulta del Consejo del agua antes de la aprobación de la declaración en riesgo, eliminada en la última redacción del Art. 56 del TRLA. En este aspecto no debemos olvidar que el plan que posteriormente se elabore, en base a dicha declaración, se integrará en el programa de medidas del Art. 92 quáter del TRLA. Máxime considerando que dicho Consejo es el órgano de participación activa de la planificación hidrológica de la demarcación, y entre sus funciones se encuentra la de poder informar sobre la protección de las aguas y la ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico (Art. 35 TRLA).

## B. CRONOGRAMA Y CONCRECIÓN EN LOS OBJETIVOS DE LOS PLANES DE ACTUACIÓN. NECESIDAD DE REGULAR UN TRÁMITE ADMINISTRATIVO PARA SU APROBACIÓN

Primeramente debo indicar que tras la experiencia vivida en el Alto Guadiana, si bien se vienen sucediendo en el tiempo diversas medidas para su recuperación hídrica, poco se conoce sobre su grado de ejecución y resultados obtenidos. Tampoco existe información sobre la elaboración de cronogramas en los que se interrelacionen las medidas aprobadas y sus objetivos previstos. En definitiva únicamente se vienen regulando una serie de actuaciones sin fijar plazos concretos para su cumplimiento y menos aún indicadores a estos efectos. En este sentido deberían existir parámetros que, de forma objetiva, definiesen los resultados de las acciones previstas en estas masas<sup>39</sup>.

Así pues sería recomendable la existencia de una norma en la que se desarrollase el contenido de estos planes. En particular deberían incluirse indicadores para evaluar de forma sistemática y homogénea, en función de las características de cada masa de agua, el grado de ejecución, lapsos temporales y sus resultados en base a las proyecciones iniciales.<sup>40</sup>

Por su parte, centrándome ahora en el trámite administrativo para la aprobación de estos Planes de actuación, conforme la última redacción del Art. 56 del TRLA (en vigor a partir del 21 de diciembre de 2012), únicamente se establece que serán aprobados por la Junta de Gobierno del organismo de cuenca, previa consulta a la correspondiente Comunidad de usuarios de la masa de agua subterránea declarada en riesgo. Sin embargo a la vista de la importancia de las medidas que pudieran integrarse en aquellos, debería regularse un procedimiento específico previo a su aprobación. En concreto debería articularse en la propia Ley de Aguas un trámite con las siguientes fases:

---

<sup>39</sup> El Art. 171.6 b) del RDPH dispone la posibilidad de adoptar medidas administrativas o técnicas para la mejor utilización del dominio público hidráulico.

<sup>40</sup> En este aspecto propongo el desarrollo reglamentario del contenido de estos Programas. En esta norma se incluirían las instrucciones para su confección junto con una metodología para su control y seguimiento.

- a) En base a la declaración en riesgo de la masa de agua subterránea y lo dispuesto en el plan hidrológico de aplicación el organismo de cuenca elaboraría el correspondiente Plan de actuación en términos de propuesta inicial.
- b) Este borrador se sometería a consulta de las Administraciones públicas que pudieran resultar afectadas en función de los usos del agua y de la correspondiente Comunidad de usuarios con el fin de presentar sugerencias o alegaciones al texto, en un plazo máximo de treinta días desde su recepción.
- c) Tomando en consideración las observaciones y/o alegaciones en el trámite de consultas (motivando su incorporación o denegación) se elaboraría por el organismo de cuenca la propuesta definitiva. Esta propuesta debería informarse previamente por el IGME u órgano asimilado<sup>41</sup>. A estos efectos dicho Informe se emitiría en un plazo máximo de tres meses, desde su envío a dicho órgano técnico. En caso de no expedirse en plazo se entendería desfavorable<sup>42</sup>.
- d) El trámite de Información pública, conforme el Art. 83 de la LPAC y Art. 16 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- e) Estudio y resolución de las alegaciones
- f) Aprobación definitiva del Programa de actuación. A este respecto debería considerarse lo dispuesto en dicho Informe, o, en su caso la motivación de su no inclusión de los aspectos que se definan en el mismo. En el mismo sentido en relación a las alegaciones presentadas.
- g) En todo caso el plazo máximo para aprobar el Plan de actuación sería el actual definido en el Art. 56 del TRLA, es decir un año desde la declaración en riesgo de la masa.

Igualmente sería de aplicación este procedimiento para las modificaciones puntuales y su revisión.

Si me detengo de nuevo en la zona de estudio llama la atención que para la aprobación de estos planes únicamente se ha dado trámite de audiencia a las Comunidades de usuarios, pero no el de información pública<sup>43</sup>. Pues bien, considero que deberían haberse publicado, máxime cuando así se dispone en el Art. Art. 171.6 f) del RDPH. Además no hay que olvidar que estas actuaciones incidirán directamente en el medio ambiente, siendo de aplicación la reiterada Ley 27/2006.

Por último el vigente Art. 56.1 b) del TRLA establece que entre el momento de la declaración de la masa en riesgo hasta la aprobación del correspondiente Programa de actuación podrán adoptarse medidas cautelares para la protección de la masa afectada,

---

<sup>41</sup> El contenido técnico de este informe versaría sobre las medidas propuestas en función del estado de la masa, su cronograma, objetivos concretos e indicadores y metodología. Todo ello sin perjuicio de poder añadir nuevas propuestas o mejoras a las inicialmente presentadas por el organismo de cuenca.

<sup>42</sup> Por la importancia de este trámite debería regularse en términos semejantes al Art. 25.4 del TRLA. En definitiva un Informe previo con carácter determinante.

<sup>43</sup> El POE del acuífero Mancha Occidental (23) U.H. 04. 04 fue sometido a información pública. DOCM nº 18 de 28 de enero de 2010.

en particular respecto a las limitaciones en las extracciones y en relación a la calidad del agua<sup>44</sup>.

En el Alto Guadiana se declararon en riesgo la mayoría de sus masas en diciembre de 2014 y sin embargo ha sido a finales de 2017 cuando se han aprobado estos programas. Por tanto durante estos tres años no se ha articulado ninguna medida. Es cierto que el acuífero Mancha Occidental (U.H.04.04) -en el que se integran las masas de agua subterránea citadas en el primer apartado-, ya se encontraba declarado sobreexplotado y aprobado su Plan de Ordenación y correspondientes regímenes, aplicándose hasta la aprobación de estos nuevos programas.<sup>45</sup> Pero no ha sido esta la situación del resto de las masas declaradas en riesgo, encontrándose durante este periodo sin ninguna medida para su recuperación. Por ello debería regularse con carácter imperativo –siempre que mediase más de un año hidrológico entre la declaración definitiva en riesgo y la aprobación de sus planes- la fijación de limitaciones en las extracciones de agua y controles, en su caso, sobre su calidad, aun teniendo carácter provisional. En todo caso dichas limitaciones tendrían el carácter de medidas cautelares.

### C. NECESIDAD DE LLEVAR A CABO EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE ESTOS PLANES POR UN ÓRGANO DE CONTROL ESPECÍFICO DE CORTE TÉCNICO

Nuestro ordenamiento jurídico de aguas, tras la transposición de la DMA, ha considerado la necesidad de llevar a cabo un seguimiento e información reglada respecto al contenido de los planes hidrológicos y el estado de las masas de agua (Arts. 23 1 a), 42 y 92 ter del TRLA y Arts. 34 y 87 a 89 del RPH). En relación a los programas de actuación es cierto que ahora se dice de forma expresa que deberán incorporarse en el programa de medidas del Art. 92 quáter del TRLA, y en consecuencia aquellos deberían integrarse en el seguimiento e información del plan hidrológico de aplicación. No obstante el órgano de control y seguimiento al que se refiere el Art. 171.7 del RDPH no se ha modificado.<sup>46</sup> Este último precepto reglamentario establece que el control de la ejecución de estos Planes corresponderá a una Junta de Explotación cuya constitución se acordará junto con la aprobación del Programa de actuación. A estos efectos dicha Junta elaborará un Informe anual de seguimiento, con las propuestas de modificación que estime procedentes. Por su parte la Junta de Gobierno del organismo de cuenca podrá acordar dichas modificaciones, previo informe de la Comunidad de usuarios u órgano representativo equivalente.

Lo dicho anteriormente se ha determinado en los planes de actuación de las masas declaradas en riesgo del Alto Guadiana. En concreto, como ya lo he comentado, el control y seguimiento de estos programas se lleva a cabo por la Junta de Explotación de la respectiva masa de agua subterránea declarada en riesgo.

En este sentido llama la atención que el TRLA no establezca las funciones específicas de estas Juntas de Explotación para las actuales masas de agua subterránea

---

<sup>44</sup> En el mismo sentido se encontraba regulado en la versión original del Art. 56 del TRLA.

<sup>45</sup> Conforme la citada Disposición transitoria única de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre.

<sup>46</sup> Este Art. no se ha modificado desde su versión original del RDPH, únicamente se ha retocado a través del Real Decreto 606/2003 de 23 de mayo.

declaradas en riesgo –anteriores acuíferos o unidades hidrogeológicas declaradas sobreexplotadas- y únicamente las mencione uno de sus Reglamentos (Art. 171.7 RDPH) . Sin embargo opino que esta circunstancia debería incluirse en el propio texto legal, dado que las atribuciones de este órgano difieren de sus funciones generales (Art. 32 del TRLA), en particular su facultad principal será el control del propio programa de actuación.

Por tanto el legislador debería mantener en la Ley de Aguas la figura de las Juntas de Explotación como órgano de gestión en régimen participativo y añadir un nuevo instrumento de control para las masas de agua subterránea declaradas en riesgo. De esta forma quedarían claramente diferenciadas las Juntas de Explotación ordinarias y el nuevo órgano, que tan solo debería constituirse en situaciones de declaración en riesgo de las masas de agua subterránea.

Este órgano colegiado creado exclusivamente para situaciones críticas podría denominarse *Juntas de Control* de masas de agua subterránea declaradas en riesgo. A este respecto debería establecerse que en estas masas las Juntas de Explotación se sustituyen por dicho órgano, en tanto se mantenga su situación. Condición que conllevaría una composición y régimen de funcionamiento distinto, respecto a las Juntas de Explotación .En concreto en cuanto a su composición, dada la naturaleza de sus funciones, debería definirse de forma reglamentaria con un corte técnico. En este aspecto se ajustaría a los principios de profesionalidad e imparcialidad, con conocimientos en materias relacionadas con las aguas subterráneas. Ello sin perjuicio de estar asistido por el asesoramiento jurídico y técnico del propio organismo de cuenca. Además de contar con la información precisa de las Administraciones Públicas en el marco de la cooperación institucional.

En concreto este órgano estaría integrado:

- a) El Director Técnico del organismo de cuenca que ostentaría la Presidencia.
- b) Miembros nombrados por las Administraciones Públicas o entidades públicas correspondientes:
  - Un representante de corte técnico de la CA cuyo territorio coincida con el perímetro de la masa de agua subterránea declarada en riesgo, En caso de que la delimitación de la masa integrase más de una CA se designaría un miembro por cada una de ellas.
  - Un representante, en calidad de técnico de la Administración Local
  - Un representante experto en aguas subterráneas del IGME u órgano asimilado.
  - Un experto de la Universidad de la CA cuyo territorio coincida con el perímetro de la masa de agua subterránea declarada en riesgo, con la especialización concreta en función de los usos de mayor demanda de agua (agricultura, abastecimiento u otros usos). En caso de que la delimitación de la masa integrase más de una CCAA se designaría un experto por cada una de ellas.
- c) A propuesta de la Administración General del Estado previo acuerdo de las CCAA en las que se integran estas masas de agua subterránea:

- Un experto independiente de reconocido prestigio en materias relacionadas con las aguas subterráneas, en función de las condiciones técnicas, ambientales y sociales de la masa de agua. A estos efectos debería motivarse la propuesta.

Además formarían parte de este órgano colegiado los usuarios afectados de la masa de agua subterránea declarada en riesgo con voz pero sin voto, a través de la correspondiente Comunidad de usuarios<sup>47</sup>. A estos efectos esta entidad designaría un representante conforme su normativa de funcionamiento.

La función básica de este órgano sería el control y seguimiento anual de la ejecución del conjunto de medidas determinadas en los planes de las masas de agua subterránea declarada en riesgo. Igualmente esta Junta podría proponer modificaciones en función de los resultados obtenidos para su incorporación en dicho Plan y, en su caso, en sus regímenes. Además a dicha Junta se le podría facultar para otras actividades complementarias en el marco de lo dispuesto en los citados planes.

Dicho Informe de control y seguimiento debería emitirse anualmente, dentro de los tres meses posteriores al año hidrológico, esto es, durante el último trimestre del año natural, haciéndose público a través de las tecnologías de la información. En cuanto a la naturaleza de los informes emitidos por dicho órgano de control, al menos en lo que respecta a su función básica, tendrían el carácter de determinantes, y en consecuencia en caso de apartarse de éstos el organismo de cuenca debería motivarse<sup>48</sup>.

#### D. REQUISITO IMPRESCINDIBLE: CONCRETAR LAS FACULTADES DE LAS COMUNIDADES DE USUARIOS EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO

Como ya he comentado, tras la declaración de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo, deberá constituirse la correspondiente Comunidad de usuarios. En relación a estas Corporaciones debo remitirme al capítulo específico que se ha elaborado en este trabajo, no obstante debo incidir en la falta de funciones específicas reguladas en el actual TRLA.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Nótese que nos encontramos ante un órgano de control, siendo los usuarios los propios ejecutores de estos programas. Por lo que si bien en los informes y propuestas que se elaboren en su seno tendrían voz, parece recomendable abstenerse de participar en los acuerdos adoptados para su función principal. Por otro lado debería regularse en la Ley de Aguas, a la vista del estado de la respectiva masa de agua subterránea, que en tanto perdurarse esta situación formaría parte de la correspondiente Asamblea de Explotación la representación de los usuarios de esta Junta de Control. En cuanto al régimen de funcionamiento de estas Juntas de Control debería determinarse de forma reglamentaria, sin perjuicio de lo regulado para los órganos colegiados en la LRJSP.

<sup>48</sup> Es cierto que mi postura es crítica, pero difícilmente puede considerarse que haya existido un auténtico control en este territorio cuando estos planes se mantienen en términos semejantes desde el inicio de su sobreexplotación y el estado de sus masas de agua solo se han visto recuperadas temporalmente, en momentos de lluvias extraordinarias. Por su parte no he encontrado publicado ningún informe sobre el seguimiento y resultados de los anteriores Planes de Ordenación de las Extracciones.

<sup>49</sup> *Vid.* Capítulo VI. Epígrafe III de este trabajo.

No se debe olvidar que es una herramienta clave para la ejecución de los Programas de actuación de estas masas de agua subterránea, a pesar de ello el legislador poco ha establecido respecto a sus funciones. De hecho únicamente se limita a establecer la posibilidad de celebrar Convenios al objeto de colaborar con el Organismo de cuenca en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y los derechos sobre las aguas (Art. 87 del TRLA).

Pues bien, como ya he manifestado en el Capítulo referente a las Comunidades de usuarios el legislador estatal debería tomar como referencia, al menos, la Ley de Aguas de la CA de Andalucía<sup>50</sup>. En esta norma de forma expresa se regulan las facultades de estas Corporaciones y lo más importante determina la necesidad de celebrar convenios al objeto de establecer la colaboración de éstas con la Administración Hidráulica. En caso contrario difícilmente estas entidades podrán contribuir en el cumplimiento de las medidas adoptadas para la recuperación de estas masas.

---

<sup>50</sup> Por su importancia de nuevo cito los Arts. 37 y 38 de la citada Ley de Aguas 9/2010, de 30 de julio, y transcribo las funciones determinadas en estos preceptos:

- a) Función consultiva o de informe en todo procedimiento de otorgamiento, modificación o extinción de derechos de uso de aguas subterráneas.
- b) Control de extracciones e instalación de contadores de los distintos aprovechamientos transmitiendo a la consejería competente en materia de agua cuantas irregularidades se observen, sin perjuicio del ejercicio de sus propias funciones disciplinarias.
- c) Denuncia ante la consejería competente en materia de agua de las actividades que puedan deteriorar la calidad del agua, la perforación de nuevas captaciones no autorizadas o las modificaciones realizadas sin autorización.
- d) Defensa de los aprovechamientos frente a terceros.
- e) Fomento entre los distintos tipos de usuarios de mecanismos de racionalización del uso el agua, como reasignaciones de derechos de uso de agua, mejora de regadíos, entre otros.
- f) Participación en los órganos de la consejería competente en materia de agua, en la forma que se establezca reglamentariamente.
- g) Cumplimiento de los programas de recuperación de las masas de agua en mal estado.

El Art. 38 determina:

1. La consejería competente en materia de agua celebrará convenios con las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea al objeto de establecer la colaboración de éstas en las funciones de control efectivo del régimen de explotación y respeto a los derechos sobre las aguas. En esos convenios podrán preverse, entre otros, los siguientes contenidos:

- a) La prestación de asistencia técnica y económica a las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea para la colaboración y cooperación con la consejería competente en materia de agua en los trabajos que se encomienden y para el desarrollo de sus funciones.
- b) La colaboración para dar asistencia a la consejería competente en materia de agua en los trabajos de regularización administrativa de aprovechamientos y usos que se encuentren en el ámbito de la masa de agua subterránea a la que afecte.
- c) La colaboración en el control efectivo del régimen de explotación de las masas de agua subterránea, así como en el seguimiento del estado cuantitativo y químico de las aguas subterráneas del ámbito de su competencia.
- d) La colaboración en los programas o planes de actuación y recuperación de las masas de agua subterránea en riesgo de no alcanzar los objetivos de buen estado.
- e) La participación de las comunidades de usuarios de masas de agua subterránea en el desarrollo de los procesos de elaboración y revisión de la planificación hidrológica del ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- f) La sustitución de las captaciones de aguas subterráneas preexistentes por captaciones comunitarias.

2. Las comunidades generales y las juntas centrales de usuarios de masas de agua subterránea también podrán suscribir convenios con la consejería competente en materia de agua para la correcta coordinación, control efectivo y protección de las aguas subterráneas en los términos señalados en el anterior apartado.

## 2. NECESIDAD DE PUNTUALIZAR LAS CONDICIONES EN LAS QUE SE PODRÁN SUPERAR LAS EXTRACCIONES SOBRE EL RECURSO DISPONIBLE EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO

Uno de las limitaciones que origina la declaración en riesgo de una masa de agua subterránea es la restricción en el otorgamiento de concesiones de agua. Ello se confirma en este territorio, de hecho durante más de treinta años no se otorgan concesiones con nuevo recurso, salvo para abastecimiento y pequeños volúmenes para uso ganadero e industrial en función de las asignaciones que disponga el plan hidrológico de aplicación.

Obviamente para conseguir el buen estado de estas masas de agua no podrá extraerse más agua del recurso disponible, condición que debe armonizarse con el desarrollo sostenible de la zona afectada. Por su parte se ha visto que existen instrumentos que permiten reordenar los derechos de uso de agua (centros de intercambio, contrato de cesión de derechos temporal o la cesión permanente específica del Alto Guadiana) pero sin generar mayores volúmenes de agua.

Ahora bien, como ya se ha analizado, el Art. 56 del TRLA no prohíbe de forma expresa el otorgamiento de concesiones de agua con nuevo recurso hídrico, solo se dispone como medida la posibilidad de establecer perímetros a tal efecto, por lo que será el propio plan hidrológico y los planes de actuación los que determinen la posibilidad o no de aprobar concesiones y sus condiciones.<sup>51</sup> En cualquier caso llama la atención el apartado tercero de este precepto, de hecho permite que el programa de actuación pueda contemplar las condiciones en las que temporalmente se puedan superar las limitaciones establecidas, permitiendo extracciones superiores a los recursos disponibles, siempre que esté garantizado el cumplimiento de los objetivos medioambientales.

En mi opinión este apartado debería haberse redactado con una mayor precisión. En particular en relación a las clases de limitaciones que van a poder superarse y respecto a los objetivos medioambientales se debería haber regulado la obligación de garantizarlos de forma concreta en función del estado de la masa de agua y en un plazo determinado, no más allá de la vigencia de estos planes.

Además en esta situación se debería haber establecido de forma expresa la prohibición de otorgar concesiones largas en el tiempo. En todo caso, considerando el desarrollo social y económico de la zona, opino que podrían autorizarse, de forma motivada y excepcional, aprovechamientos provisionales mediante el mecanismo de la autorización administrativa de carácter temporal<sup>52</sup>. A estos efectos debería añadirse que estas autorizaciones no consolidarán derecho alguno ni darán lugar a indemnización si el organismo de cuenca reduce los caudales o las revoca.

---

<sup>51</sup> *Vid.* Capítulo V Epígrafe II. 2.

<sup>52</sup> En mi opinión para estos aprovechamientos provisionales parece más acertada la figura de la autorización que la concesión a precario regulada en el Art. 55.3 del TRLA y 90.3 y 175.3 del RDPH. De hecho esta última tiene un régimen jurídico asimilado a las propias autorizaciones. *Vid.* FERNANDEZ ACEVEDO *op. cit.* p. 311.

Las condiciones de estas autorizaciones deberían complementarse en el ámbito de la planificación hidrológica y su desarrollo en el correspondiente plan de actuación, considerando en todo caso la prelación de los usos del agua definidos en el plan de la cuenca o en su defecto de acuerdo al TRLA.

Estas autorizaciones podrían transformarse en concesiones en función del estado de la masa, previo trámite de acuerdo al procedimiento definido en la legislación de aguas. Igualmente pasarían a concesión previa adquisición de derechos de uso de agua a través del Centro de Intercambio de derechos constituido para este objetivo, y en el Alto Guadiana en los términos de la disposición adicional decimocuarta del TRLA.

En particular en este territorio no se define que tipo de limitaciones podrán superarse. En todo caso del propio contexto de sus planes se deduce que se refiere exclusivamente a los volúmenes de agua de los aprovechamientos ya existentes, en concreto se hace referencia expresa al volumen de los regímenes de extracciones. En este aspecto se dice que se podrán contemplar extracciones superiores a los recursos disponibles siempre que se garantice los objetivos medioambientales y en todo caso si los excesos de un año se compensan con menos extracciones de otro, en un periodo máximo de cuatro años (Art. 27.3 del PHC 216-2021). Ahora bien ¿a qué objetivos medioambientales se refiere?. En estos planes únicamente se ha mencionado la necesidad de conseguir los objetivos ambientales generales, pero en ningún caso se concreta los específicos de la zona.<sup>53</sup>

### 3. SUJETOS Y VOLÚMENES DE AGUA EN LOS CENTROS DE INTERCAMBIO DE DERECHOS HABILITADOS PARA LA REORDENACIÓN DE LOS DERECHOS DE USO DE AGUA

En este estudio se ha dedicado un capítulo a los instrumentos para reordenar los derechos de uso de agua en la cuenca Alta del Guadiana, en particular se ha analizado la figura estrella del PEAG, esto es, el Centro de intercambios de derechos con una normativa específica para este territorio. A la vista de la experiencia de la zona debo centrarme en los sujetos que podrían participar en estas transmisiones.

Actualmente únicamente se permite intervenir en estos intercambios a los titulares de aprovechamientos de aguas por cualquier título legítimo que avale su uso (en el marco de las prescripciones administrativas y técnicas que se establezcan a estos efectos en las Ofertas Públicas de derechos de uso al agua para su adquisición y posterior enajenación). Igualmente ha quedado abierta la posibilidad, en virtud del Real Decreto Ley 9/2006, de formalizar Convenios con las CCAA para la cesión de los derechos adquiridos para fines de su competencia y, en su caso, utilizarse para fines ambientales.

Ahora bien ¿podrían concurrir sujetos sin la condición previa de usuario del agua en estas transmisiones?. Para contestar a esta pregunta debo detenerme de nuevo

---

<sup>53</sup> Como ejemplo un objetivo ambiental de esta zona sería fijar unos umbrales mínimos de agua en sus humedales.

en el procedimiento llevado a cabo en el Alto Guadiana referente a la regularización de sus pozos ilegales. Así pues, en este trámite se ha constatado que los destinatarios finales de los derechos de uso del agua, adquiridos previamente a través de las correspondientes Ofertas Públicas, han sido los beneficiarios de unas convocatorias públicas que no tenían la condición previa de usuario del agua. En este sentido la entrada de estos nuevos sujetos no debe generar mayor recurso hídrico, siempre que estas cesiones se materialicen con agua efectiva y se autoricen en zonas o perímetros que no conlleven afecciones al medio.

Por lo que, considero que en estos intercambios de derechos de uso de agua podría intervenir cualquier sujeto, siempre que reuniese las condiciones fijadas en las cesiones. En estos términos debería incorporarse en la propia Ley de Aguas<sup>54</sup>.

En todo caso dichas transferencias solo podrán estar referidas a volúmenes reales de agua, fijando a estos efectos unas condiciones técnicas mínimas en las captaciones. Además debería sectorizarse los perímetros o zonas determinadas donde pueda realizarse estos intercambios con el fin de no comprometer los objetivos medioambientales del Art. 92 bis TRLA, en particular en las masas de agua declaradas en riesgo.

Por su parte, esta herramienta se ha regulado en un plan hidrológico aun teniendo carácter sectorial, en consecuencia ¿no sería en el propio Plan hidrológico de la cuenca donde deberían definirse las condiciones específicas de las adquisiciones de derechos de uso de agua y su posterior destino?. En mi opinión la respuesta a este interrogante debe ser afirmativa. De esta forma en base al estado de las masas de agua y las condiciones ambientales y sociales de la zona quedarían definidas las condiciones técnicas y administrativas necesarias para reordenar los derechos de uso de agua a través de estos instrumentos. Al mismo tiempo, al incorporarse estas medidas en la planificación hidrológica implicaría la participación de todas las partes implicadas y a su vez se obtendrían mejores resultados en su aplicación.

#### **IV. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA MEJORAR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN LAS MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO**

##### **1. UNAS NOTAS RECORDATORIAS SOBRE LA RECUPERACIÓN DE COSTES DE LOS SERVICIOS RELACIONADOS CON EL AGUA EN LA DMA Y SU TRANSPOSICIÓN AL DERECHO ESPAÑOL**

Es sabido que la sostenibilidad de los recursos hídricos se ve amenazada en diversas regiones de Europa. En concreto la salinización de los acuíferos, el exceso de las extracciones, las reducciones en el caudal de numerosos ríos o la contaminación difusa imputable a la agricultura. En este contexto el uso de instrumentos económicos (gravámenes, cánones, subvenciones o permisos negociables) han ido adquiriendo

---

<sup>54</sup> En el Art. 46 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía se dice de forma expresa que podrán participar sujetos sin la condición de usuario del agua.

mayor importancia, viéndose plenamente legitimados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992<sup>55</sup>.

En el año 2000 la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre la política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos. En este documento se manifestó la importancia de una tarificación adecuada del agua, pudiendo desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de una política de aguas sostenible<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> En concreto su principio 16 dice: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales” <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. última consulta 8 de marzo de 2018.

<sup>56</sup> *Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social referente a la Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos COM/2000/0477 final.

En su Preámbulo como primera premisa se expone “el pilar fundamental de la política de aguas en las próximas décadas será la Directiva propuesta por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (“Directiva marco sobre política de aguas”). Más adelante, en dicho Preámbulo se propone transmitir los mensajes “(...) (2) Para desempeñar un papel eficaz en el refuerzo del uso sostenible de los recursos hídricos, la política de tarificación del agua debe basarse en la evaluación de los costes y beneficios del uso del agua y tener en cuenta tanto los costes financieros que supone la prestación de servicios como los costes ambientales y de recursos. Un precio directamente relacionado con las cantidades de agua utilizadas o con la contaminación producida permitirá garantizar que la tarificación constituya para los consumidores una incitación clara que les anime a usar mejor el agua y reducir la contaminación. (...) (5) Una política eficaz de tarificación del agua tiene un efecto demostrable en la demanda de agua para distintos usos. Con estos cambios en la demanda, una política eficaz de tarificación reduce la presión en los recursos hídricos, especialmente en el sector agrícola. Se deduce de los datos disponibles que las comunidades agrarias podrían adaptarse a algunos de los aumentos de precios derivados de una recuperación más estricta de los costes de los servicios relacionados con el agua. Es probable que unos niveles de recuperación de costes distintos por países y sectores económicos, como la agricultura y la industria, influyan en la competitividad de estos sectores tanto en el mercado interior como en el comercio internacional. (6) La política de tarificación más favorable para el medio ambiente se basará en los siguientes principios: i) una aplicación más firme del principio de recuperación de los costes; ii) una aplicación más amplia de estructuras de tarificación incentivadoras y el fomento de dispositivos de medición; iii) una evaluación de los principales costes ambientales y, en la medida de lo posible, una internalización de dichos costes en los precios; iv) un proceso transparente de desarrollo político con la participación de los usuarios/consumidores; v) una aplicación progresiva de la política de tarificación que integre mejor unos principios económicos y ambientales sólidos. (7) La tarificación del agua deberá integrarse con otras medidas para garantizar que los objetivos ambientales, económicos y sociales se cumplan de forma eficiente. La Directiva marco propuesta sobre política de aguas constituye el marco adecuado para ello, en el contexto de la preparación de los planes de gestión de cuenca hidrográfica (...).

Y en su apartado 2.1, incluido en el epígrafe referente a la teoría y práctica de la política de tarificación del agua, se expresa “(...) Para desempeñar un papel eficaz en el refuerzo del uso sostenible de los recursos hídricos, la política de tarificación del agua tiene que reflejar varios tipos de costes: Los costes financieros de los servicios relacionados con el agua, que incluyen los costes de prestación y administración de estos servicios, así como los operativos y de mantenimiento y los de capital (amortización del capital y pago de los intereses, así como el rendimiento de los activos si procede). Los costes ambientales, que representan los costes del daño que los usos del agua suponen al medio ambiente, a los ecosistemas y a los usuarios del medio ambiente (por ejemplo, reducción de la calidad ecológica de los ecosistemas acuáticos o salinización y deterioro de los suelos productivos). Los costes de recursos, que representan los costes de las oportunidades perdidas para otros usuarios por un agotamiento de los recursos superior al índice natural de renovación o recuperación (por ejemplo, por una explotación excesiva de las aguas subterráneas). En definitiva, cada usuario debería pagar los costes derivados de su uso de agua, incluidos los ambientales y de recursos. Además, los precios deberían estar directamente relacionados con la cantidad de agua utilizada y con la contaminación provocada. Así, los precios incitarán claramente a los usuarios a utilizar de modo eficiente y eficaz el agua y a reducir la contaminación (...).<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52000DC0477>, última consulta 10 de abril de 2018.

En relación a las políticas agrícolas se determinó que la tarificación del agua podría desempeñar un papel incentivador fundamental para un uso más eficaz del agua en la agricultura, permitiendo reducir la presión sobre el medio ambiente y libres recursos para otros usos competidores<sup>57</sup>.

Por su parte la DMA se sabe que pretende servir de referencia para la gestión de las aguas superficiales, subterráneas, de transición y costeras con el fin de reducir la contaminación, fomentar su uso sostenible, proteger el medio acuático y, en general, mejorar la situación de los ecosistemas. Para ello, como ya se ha justificado, es precisa una integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos como la agricultura, la energía o el turismo. En definitiva debe mantenerse un equilibrio sostenible entre estos aspectos. Con el fin de obtener dicho equilibrio en esta Directiva se ha incorporado en su considerando (38) la posibilidad de utilizar instrumentos económicos y el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua<sup>58</sup>, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos asociados a los daños o a los efectos adversos sobre el medio acuático. En el mismo sentido su Art. 9 determina que el principio de recuperación de costes y los precios del agua son instrumentales para la consecución de los objetivos ambientales de esta Directiva<sup>59</sup>.

Posteriormente la Comunicación de la Comisión de 2007 que afronta el desafío de la escasez de agua y la sequía en la UE ya disponía la necesidad de avanzar hacia la plena aplicación de la DMA para abordar la gestión inadecuada de los recursos hídricos, recordando el resultado de políticas ineficaces de tarificación del agua, que generalmente no reflejan el nivel de sensibilidad de los recursos hídricos a nivel local. El principio de “el usuario paga” debe ser la norma, sin importar de dónde salga el agua. No obstante,

---

<sup>57</sup>Vid. el apartado 3.7.1 Políticas agrícolas de la COM/2000/0477 final. En este apartado se dice a modo de ejemplo que una forma eficaz para empezar a introducir la tarificación del agua en el sector podría consistir en calcular, en la escala geográfica adecuada, una cuota de recursos hídricos por hectárea y por cosecha, sobre la base de las mejores prácticas en cuanto al uso del agua. Los agricultores que utilicen más agua de la asignada se verían penalizados con precios del agua muy superiores. Aunque esta medida no acabaría con algunos cultivos inadaptados a determinadas regiones por las cantidades de agua exigidas si garantizaría un uso más racional del agua. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52000DC0477>. Última consulta 10 de abril de 2018.

<sup>58</sup>Los servicios relacionados con el agua no se identifican con el concepto de usos del agua. Así pues, la propia DMA en el apartado 38 de su Art. 2 define como "servicios relacionados con el agua": todos los servicios en beneficio de los hogares, las instituciones públicas o cualquier actividad económica, consistentes en: a) la extracción, el embalse, el depósito, el tratamiento y la distribución de aguas superficiales o subterráneas; ) la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales; Y su apartado 39 “usos del agua” como los servicios relacionados con el agua junto con cualquier otra actividad contemplada en el artículo 5 y en el anexo II que tenga repercusiones significativas en el estado del agua. A la vista de estas definiciones se constata que la de usos del agua tiene un sentido más amplio que los primeros, de tal forma que dentro de un uso del agua se engloban los distintos servicios relacionados con el agua (a título de ejemplo el regadío para agricultura sería un uso y un servicio relacionado con el agua dentro de este uso la propia extracción del agua para dicha actividad).

<sup>59</sup> Vid. MAESTU (2009), p. 298 y ss. y Vid. MOZO LUCHENA (2010), p. 119. Esta autora resume los objetivos principales de la DMA en los siguientes términos: A) ampliar la protección a todas las aguas: aguas superficiales, continentales y costeras y aguas subterráneas. B) Garantizar el “buen estado” de todas las aguas. C) Basar la gestión del agua en las cuencas fluviales. D) Combinar los valores límite de emisión con normas de calidad medioambiental. E) Velar para que la tarificación del agua ofrezca incentivos adecuados para que los usuarios utilicen los recursos hídricos de forma eficaz. F) Lograr una mayor participación de los ciudadanos. G) Simplificar la normativa.

los hogares, independientemente de los recursos financieros de que dispongan, deberían tener acceso a un abastecimiento adecuado.<sup>60</sup>

Más reciente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo del año 2015 formula en sus conclusiones y recomendaciones la necesidad de adaptar la tarificación de los recursos hídricos conforme a la DMA, basada en la medición de los consumos y en la recuperación de costes que pueda conducir a un uso eficiente del agua. El camino a seguir pasa por implantar tarifas del agua basadas en una evaluación económica coherente de los usos y el valor del agua con incentivos adecuados para que se utilicen los recursos hídricos de manera eficiente, haciéndose una contribución adecuada a los diversos usos del agua y a la recuperación de los costes de los servicios. El principio del “usuario paga” debe ser la norma. Un precio directamente relacionado con las cantidades de agua utilizadas o con la contaminación producida permitiría garantizar que la tarificación constituya para los consumidores una incitación clara que les anime mejor a usar el agua y reducir la contaminación.<sup>61</sup>

En todo caso, si bien la DMA y la propia Comisión Europea dispone la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua<sup>62</sup> no contemplan los

---

<sup>60</sup>. Vid. COM/2007/0414 final. En síntesis esta Comunicación reconoce los principales desafíos generados por la escasez de agua y las sequías a medio o largo plazo en la UE y proporciona directrices para afrontarlo. En este sentido se dice en su Apartado 2. AFRONTAR EL DESFÍO: ORIENTACIONES POLÍTICAS PARA FUTURAS ACCIONES. 2.1 (...) Implantar unas tarifas del agua basadas en una evaluación económica coherente de los usos y del valor del agua, con incentivos adecuados para que se utilicen los recursos hídricos de manera eficiente y se haga una contribución adecuada de los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, respetando los requisitos establecidos en la DMA (...). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0414> Última consulta el 8 de marzo de 2018.

<sup>61</sup> Vid. COM (2015) 120 final, en concreto dice su Apartado 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES (...). Utilizar con sensatez los instrumentos económicos y los incentivos. Los Estados miembros deben adaptar la tarificación inadecuada de los recursos hídricos, especialmente, pero no únicamente, en el sector agrícola. La tarificación inadecuada sigue provocando graves daños ambientales y económicos, por ejemplo un uso ineficiente de unos recursos hídricos escasos o una contaminación que requiere costosos tratamientos. Ello reduce la disponibilidad de agua para una serie de actividades económicas, mermando así las oportunidades de crecimiento futuro de varias regiones de la UE. Una tarificación adecuada conforme con la DMA y basada en la medición y en la recuperación de costes puede conducir a un uso eficiente del agua, al reducir el consumo innecesario, favorecer la elección de cultivos o sistemas de explotación agrícola que disminuyan los costes de producción y mejoren el equilibrio económico de las explotaciones agrarias, y recaudar fondos para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las inversiones en infraestructuras y detener las pérdidas provocadas por las fugas. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/ES/1-2015-120-ES-F1-1.PDF>. Vid. Good Practice Document on Leakage, <https://circabc.europa.eu/w/browse/bb786001-ed42-416d-836e-4835481ba508>. Vid. OCDE. El agua una responsabilidad compartida. UN-WATER/WWAP/2007/02, p.406 [http://www.mma.es/secciones/info\\_estadistica\\_ambiental/estadisticas\\_info/analisis\\_ocde/pdf/ocde\\_finale s.pdf](http://www.mma.es/secciones/info_estadistica_ambiental/estadisticas_info/analisis_ocde/pdf/ocde_finale s.pdf), p. 24 y 57.

<sup>62</sup> En relación a la recuperación íntegra de los costes de los servicios relacionados con el agua es ilustrativa la sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2014., relativa al asunto C-525/12, Comisión contra Alemania, este Tribunal desestimó el recurso al entender que el Ar. 9.4 de la DMA prevé que los Estados miembros están autorizados, en determinadas circunstancias, a no aplicar el principio de la recuperación de los costes respecto a una actividad de uso del agua determinadas en la medida en que ello no cuestione los objetivos que Directiva pretende alcanzar ni compromete su consecución. En consecuencia, considera el Tribunal que los objetivos perseguidos por la Directiva no implican necesariamente que lo dispuesto en su Art. 2.38 a) debe interpretarse en el sentido de que somete todas las actividades que en él se citan al principio de recuperación de los costes. En esta circunstancia el hecho de que la República Federal de Alemania se someta algunas de dichas actividades al referido principio no permite, por sí solo, al margen de cualquier otra imputación, afirmar que dicho Estado miembro ha incumplido por ello las obligaciones establecidas en la Directiva. Sobre los comentarios a esta sentencia y

recursos financieros y tributarios que a estos efectos deban aplicarse, dejando plena libertad a los Estados miembros para que determinen las vías de ingreso, eso sí, garantizando dicho principio<sup>63</sup>.

Por su parte la transposición del Art. 9 de la DMA a nuestro ordenamiento jurídico ha quedado efectuada con la incorporación del artículo 111 bis al Título VI del TRLA y posterior desarrollo reglamentario. Asimismo ha sido retocado a través de la Ley 11/2005, de 22 de junio y modificados sus apartados 1 y 3 por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre.

Dicho precepto dispone que las Administraciones Públicas competentes tendrán en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas, incluyendo los costes ambientales y del recurso, considerándose las proyecciones económicas a largo plazo y los mecanismos oportunos para su repercusión a los usuarios finales. A estos efectos, ha sido la última modificación, introducida por la Ley 11/2012, la que ha incorporado de forma expresa la repercusión a *los diferentes usuarios finales*, sin perjuicio de las excepciones que pudieran darse, como a continuación se analizará. Además deberá hacerse de manera que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, contribuya a los objetivos ambientales perseguidos. Asimismo su práctica deberá realizarse con una contribución adecuada de los diversos usos, de acuerdo con el principio del que contamina paga, y considerando al menos los usos de abastecimiento, agricultura e industria. Todo ello con aplicación de criterios de

---

la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua *Vid.* SETUAIN MENDÍA (2015 b).

En relación al citado Art. 9 de la DMA manifiesta el profesor JIMENEZ “creo en la imperatividad de este precepto y en su capacidad para determinar incumplimientos de los Estados. A mi parecer, haya o no excepciones, no es dudoso que debe existir un régimen económico-financiero que asegure la aportación de los usuarios y beneficiarios”. *Vid.* JIMENEZ COMPAIRED (2012).

<sup>63</sup> Atendiendo a fuentes Europeas (Comisión Europea/Medio Ambiente/Aguas) puede leerse en la página web de la Comisión Europea: Podemos concluir afirmando que pese a que el objetivo último de esta Directiva Marco de Aguas es la protección de las aguas preservando el medio ambiente y el medio acuático, también halla cabida en su articulado un epígrafe dedicado a la política de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua y otros aspectos económicos. En el bien entendido que la Directiva no contempla suerte alguna de recursos tributarios y financieros, dejando plena libertad a los Estados miembros para que determinen las vías de ingreso pertinentes a efectos de procurar la efectiva recuperación de los costes (financieros, ambientales y de recurso) de los servicios relacionados con el agua, garantizando eso sí, ciertos principios de los que seguidamente damos cuenta. Como es sabido, la introducción de disposiciones tributarias vía Directiva hubiera requerido en virtud del Art. 157.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad (LCEur 1986, 8) la unanimidad del Consejo de Ministros de la Unión Europea. [http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map\\_mc/map.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm). Última consulta el 8 de marzo de 2018.

*Vid.* ANDRÉS AUCEJO E. (2012). Esta autora manifiesta que para la correcta implementación de los aspectos económico financieros de la gestión del Agua previsto en la DMA los Estados Miembros han tenido en cuenta dos Documentos muy importantes en la materia, que pese a su carácter no vinculante al tratarse de *soft Law*, sí han resultado muy ilustrativos. A saber: Comunicación de la Comisión al consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo Económico y Social de 26 de Julio de 2000, titulada “Política de tarificación y uso sostenible de recursos hidráulicos” (COM (2000), 447 final) y también el informe “Guidance Document Nº 1, Economics and the Environment” (2004) sobre criterios interpretativos de los principios previstos en la DMA. En algunos casos también se han consultado las “Hojas informativas” elaboradas por el grupo de Trabajo Eco 1 (marzo 2004): “Information Sheet on River Basin characterization: Economic análisis of water uses (Art 5 Annex III)”; “Information Sheet on the methodology to prepare a baseline scenario”, e “Information Sheet on Assessment of the Recovery of Cost for Water Services for the 2004 River Basin Characterisation Report (Art 9)”.

transparencia. A tal fin, la Administración con competencias en materia de suministro de agua establecerá las estructuras tarifarias por tramos de consumo.

En relación a las excepciones en materia de recuperación de costes podrán permitirse siempre que no comprometan los fines ni el logro de los objetivos ambientales. A estos efectos –con esta última modificación legislativa- el organismo de cuenca deberá emitir un informe preceptivo en el que se motive que no se comprometen ni los fines ni objetivos ambientales en la correspondiente planificación hidrológica. En todo caso debe entenderse que las posibles excepciones estarán incluidas en el plan hidrológico de aplicación, debiendo realizarse un estudio singular y decisión específica para cada una de ellas, circunstancias que ahora, además de su inclusión en la planificación hidrológica, deberá confirmarse con el citado informe y posterior resolución administrativa adoptada por la Administración competente.<sup>64</sup>

Por último llama la atención que si bien se ha incorporado este principio básico de la DMA a nuestro derecho interno, desarrollado posteriormente en el Art. 42 del RPH y apartado 7 de la IPH, no se han visto modificados el resto de los artículos del Título VI del TRLA (arts. 112 a 115 inclusive) ni el RDPH en lo que se refiere a las figuras tributarias que se integran en el dominio público hidráulico estatal<sup>65</sup>. Por lo que, difícilmente estos tributos se han podido adaptar al citado Art. 111 bis del TRLA, en particular en lo que se refiere a los costes ambientales y del recurso.

Únicamente se ha introducido en el régimen económico financiero del dominio hidráulico estatal una tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público hidráulico, referido a las propias aguas continentales para la

---

<sup>64</sup> En este sentido se regula en el Art. 42.4 del RPH. *Vid.* EMBID IRUJO (2009 a), p 43. Este autor manifiesta en relación a las excepciones al principio de recuperación de costes que es necesario un proceso de razonamiento específico y adecuado a cada caso, sin que puedan ser pensables apelaciones genéricas. Sobre los principios económicos de la política de aguas contenidos en la DMA y su transposición en el Art. 111 bis del TRLA *vid.* JIMENEZ COMPAIRED (2016), p. 148.

<sup>65</sup> Aun no siendo motivo de estudio pero con el fin de confirmar que los instrumentos económicos del dominio público hidráulico de las cuencas intercomunitarias poco se han modificado tras la transposición de la DMA a continuación se enumeran: a) Canon de utilización de los bienes de dominio público hidráulico que grava el uso o aprovechamiento de aquella parte del dominio público que no tiene la consideración de recurso hídrico. No se ha introducido ninguna modificación tras la incorporación del Art. 111 bis del TRLA. b) Tributos recuperadores del coste de las infraestructuras hidráulicas. Referidos al canon de regulación y a la tarifa de utilización. Estos tributos gravan las obras de regulación de las aguas superficiales o subterráneas, financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, distinguiéndose el canon de regulación destinado a compensar los costes de la inversión que soporta la Administración estatal y la tarifa a atender los gastos de explotación y conservación de tales obras. Únicamente se ha modificado el apartado 7 del Art. 114 del TRLA a través del Art. 1.7 de la Ley 11/2012 de 19 de diciembre, referido a un aspecto formal, en concreto en la fecha que deben emitirse las liquidaciones. c) El canon de control de vertidos: Tasa que grava los vertidos al dominio público destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptos de cada cuenca hidrográfica. Esta figura tributaria no se ha visto modificada con la transposición de la DMA, tan solo se ha modificado el precio por m<sup>3</sup> según el apartado 3, en su redacción dada por el Art. 80 de la Ley 2/2012, de 29 de junio y posterior actualización del párrafo segundo del apartado 3 por el Art. 95 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre. Igualmente se ha modificado el apartado 5 y se añade el 8 por la disposición final 1.14 y 15 de la Ley 11/2005 de 22 de junio, refiriéndose el primero a los órganos competentes para recaudar este tributo y el segundo regula la posible deducción de este canon si ya ha sido satisfecho otro para el estudio y protección del medio receptor, esto es, si se trata de otro tributo que contiene el mismo hecho imponible.

producción de energía eléctrica destinada a la protección y mejora del dominio público hidráulico<sup>66</sup>.

En suma se dispone de un catálogo de tributos que recaen sobre el dominio público hidráulico estatal en función de la finalidad que pretenden perseguir que en la mayoría de las ocasiones no contempla una adecuada gestión sostenible de los recursos hídricos; gestión eficaz del agua que podría conseguirse introduciendo o reforzando una variable medioambiental, considerando el principio de recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los ambientales y del recurso.<sup>67</sup>

## 2. NECESARIA INCORPORACIÓN DE LOS COSTES AMBIENTALES EN LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y SU REPERCUSIÓN. REFERENCIA A LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA

En el apartado anterior se ha visto que los costes de los servicios relacionados con el agua incluyen los ambientales y los del recurso. Ahora bien ¿qué comprenden estos conceptos?. Pues bien para responder a esta pregunta debemos remitirnos a la IPH, valorándose en su apartado 7.4. Los primeros los define dicho precepto como el coste de las medidas establecidas para alcanzar los objetivos ambientales, incluyendo las adaptadas tanto por las administraciones competentes como por los usuarios. Los segundos como el coste de escasez, entendido como el coste de las oportunidades a las que se renuncia cuando un recurso escaso se asigna a un uso en lugar de a otros.<sup>68</sup> En particular en los costes ambientales deberá considerarse las medidas preventivas o reparadoras con el fin de cumplir los objetivos ambientales, pudiéndose referirse a actuaciones concretas que se lleven a cabo por las Administraciones Públicas.

En cuanto al análisis de estos costes y su recuperación deberá realizarse, de acuerdo con el apartado 7.2 de la IPH, por cada sistema de explotación y para el conjunto de la demarcación hidrográfica. Por lo que si los sistemas de explotación<sup>69</sup> lo conforman, entre otros elementos, las masas de agua subterránea, sus costes ambientales formaran parte de aquellos.

Así pues, si me detengo en el PHC (2016-2021) he observado que se han definido los costes ambientales necesarios para la consecución de los objetivos ambientales del conjunto de esta demarcación. En concreto se disponen medidas para la minimización de la contaminación localizada, seguido de la restauración ambiental, el

---

<sup>66</sup> Art. 112 bis del TRLA, introducido por la Ley 15/2012 de 17 de diciembre y desarrollo conforme el RD 198/2015, de 23 de marzo. Sobre esta tasa *vid.* el análisis que desarrolla el profesor JIMENEZ COMPAIRED (2015), p. 453 y ss. Igualmente *vid.* MOLINA LEBRON (2014) pp. 5-42, manifiesta esta autora en relación a este canon “A pesar de estar presidido por una aparente finalidad medioambiental, el verdadero objetivo no es otro que el de contribuir a financiar el déficit de tarifa del sistema eléctrico español, expresamente confirmado en el mismo texto legislativo y en el mismo título de la ley («para la sostenibilidad energética»)”.

<sup>67</sup> En relación a la imposición de tributos ambientales al menos hay tres CCAA (de Galicia, Castilla-León y Aragón que han establecido un impuesto ambiental sobre embalses. *Vid* JIMENEZ COMPAIRED (2016) pp. 99-153.

<sup>68</sup> *Vid.* WATECO 2003. Este es un documento que se configura como una guía para ayuda a los países comunitarios a la implementación de la DMA. <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/pdf/Guidance%20-%20Economics%20-%20WATECO.pdf>. Última consulta el 5 de marzo de 2018.

<sup>69</sup> Art. 19 RPH y apartado 3.5.1 IPH.

control de extracciones y la gestión hídrica<sup>70</sup>. Por lo que, aun no estando desglosados – de hecho únicamente se detallan en el ámbito de la demarcación hidrográfica– considero que deben encontrarse incluidos los costes de sus masas de agua subterránea en riesgo cualitativo y/o químico.

En este Plan hidrológico los costes financieros son sufragados en un 80 por ciento pero la recuperación de los no financieros es nula, indicando de forma expresa que no existe ninguna figura para su repercusión<sup>71</sup>. En este sentido es cierto que existen excepciones para la recuperación de estos costes, pero en todo caso deberán justificarse de forma pormenorizada, acreditando que esta excepción no compromete los objetivos ambientales marcados. Sin embargo en dicho plan no se repercuten los costes ambientales y tampoco existen excepciones que lo justifiquen<sup>72</sup>.

Por lo que, en cumplimiento del citado Art. 111 bis del TRLA y dado que en las masas de agua subterránea en mal estado se ven comprometidos fuertemente los objetivos ambientales ¿no deberían repercutirse al menos los costes ambientales a sus usuarios o beneficiarios?. A continuación expongo un instrumento para este fin.

### 3. PROPUESTA DE UN INSTRUMENTO ECONOMICO FINANCIERO PARA LA REPERCUSIÓN DE LOS COSTES AMBIENTALES EN LAS MASAS DE AGUA DECLARADAS EN RIESGO DE LAS CUENCAS INTERCOMUNITARIAS

#### A. BREVES APUNTES SOBRE LAS CARACTERISTICAS Y TIPOLOGIA DE LOS TRIBUTOS DE CARÁCTER AMBIENTAL

En este aspecto no pretendo llevar a cabo un análisis sobre la fiscalidad ambiental en nuestro Derecho interno, de hecho se sale del marco de este trabajo. Únicamente es necesario conocer sucintamente las características de los tributos

---

<sup>70</sup> Vid. La tabla 20 y la figura 7 y 8 del Anejo 10 a la Memoria Recuperación de costes de los servicios de agua pp. 52 a 54. En relación al reparto de los costes ambientales se detallan en la Figura 8, siendo para las extracciones de aguas subterráneas uso urbano 8%, industrial 2% y el agrario el 90% para las medidas: 1. Análisis de derechos de agua, 2. Programa de actualización y mejora del Registro y Catálogo de Aguas. 3. Programa de control de extracciones. 4. Programa de gestión hídrica. 5. Medidas de Restauración ambiental. 6. Programas de medidas en zonas de especial conservación. 7. Medidas de conocimiento y gobernanza. E E [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_12\\_1Rev-T2-Ane10\\_Recuperacion\\_costes\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_12_1Rev-T2-Ane10_Recuperacion_costes_vf.pdf) Última consulta el 5 de marzo de 2018.

<sup>71</sup> Vid. p. 60 del Anejo 10 a la Memoria. En el mismo sentido el apartado 7.4.2.3 de la Memoria dice “La recuperación de estos costes es nula, puesto que no se repercuten”. PHC 2016-2021 (consulta 2 de mayo de 2018). [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_12\\_1Rev-T2-Ane10\\_Recuperacion\\_costes\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_12_1Rev-T2-Ane10_Recuperacion_costes_vf.pdf)

<sup>72</sup> No he encontrado en este plan hidrológico de la demarcación del Guadiana ninguna excepción que justifique su no recuperación. Es más en la propia Memoria en el apartado 7.5 p. 397 se dice que se aplica el principio de recuperación de costes en los términos que permite la legislación vigente y no se aplican excepciones a este principio. [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH\\_01\\_1Rev-T1\\_Memoria\\_PHC\\_parteII\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segundaetapa/RPH_01_1Rev-T1_Memoria_PHC_parteII_vf.pdf). Última consulta el 5 de marzo de 2018. En este aspecto de la argumentación que se expone en el fallo de la sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2014 ya citada se deduce que si bien el Art. 9 de la DMA prevé la posibilidad de excepcionar la recuperación de costes en relación a determinadas actuaciones, podrá aplicarse siempre que este hecho no comprometa la protección del agua.

ambientales y sus figuras, con el fin de encuadrar el instrumento más adecuado para el supuesto de estudio.

Así pues, la CE contiene en su Art. 3.1 los pilares básicos sobre el sistema tributario<sup>73</sup>. Por su parte el Art. 2.1 de la LGT –eje central del ordenamiento tributario donde se recogen sus principios esenciales y se regulan las relaciones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes– dispone que los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la CE.

Por su parte, a pesar de que nuestra CE no contiene ninguna referencia explícita a la función extrafiscal de los tributos, el propio TC en la sentencia nº 37/1987, de 26 de marzo, ha admitido que se incluye implícitamente<sup>74</sup>. En este aspecto aquella finalidad consistirá en la consecución de alguno de los objetivos del ordenamiento jurídico; de este modo se justificarían indistintamente tributos de control o tributos incentivadores.

Sin entrar ahora en el debate sobre la extrafiscalidad<sup>75</sup> o la capacidad económica se puede afirmar la posibilidad de establecer una figura tributaria cuya finalidad no sea recaudatoria, sino que responda a incentivar conductas tendentes a la conservación, en sentido amplio, del medio ambiente<sup>76</sup>. En todo caso, aun cuando la función principal de estos tributos no consista en la obtención de ingresos no significa que por ello no se recauden para contribuir al sostenimiento del gasto público.

Un tributo de carácter ambiental reflejará la medida de su eficacia cuanto menor sea la recaudación generada, ya que ello será síntoma de una modificación en las conductas de las personas que evitan ubicarse en el presupuesto del hecho imponible. De hecho teóricamente un tributo con objetivos ambientales alcanzaría la máxima eficiencia al conseguir una “recaudación cero”<sup>77</sup>. Se trata pues de un cambio en la concepción del tributo de manera que éste no va orientado únicamente a la consecución de ingresos como función financiera única, sino que deberá responder a la finalidad de incentivar conductas tendentes a la conservación del medio ambiente. Por consiguiente la finalidad última de estos tributos será dar cumplimiento al Art. de la 45 de la CE.

El tributo ambiental sería entonces aquella prestación pecuniaria de Derecho público dirigida a ordenar las conductas de los usuarios que afectan al medio ambiente.

---

<sup>73</sup> El tenor literal del Art. 3.1 de la CE dice “todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrán alcance confiscatorio”.

<sup>74</sup> Igualmente la sentencia del TC 221/1992, de 11 de diciembre, se pronuncia en esta línea sobre el tema de la extrafiscalidad de los tributos, habilitando al legislador tributario para utilizar las figuras impositivas como instrumentos para la defensa de criterios económicos y sociales establecidos en la CE, dentro de los límites de ésta, y respetando el principio de capacidad económica.

<sup>75</sup> Vid. VAQUERA GARCIA (1999), p. 69. Manifiesta este autor “los efectos de los tributos han afectado a la sociedad en la que se establecen de las dos formas (...): en primer lugar, fiscalmente, mediante la obtención de medios financieros y, en segundo término, con un objetivo no fiscal, influyendo en el comportamiento de los administrados, la distribución de la renta o la actividad económica. Debido a esto último, se ha acuñado la expresión de fin no fiscal de los tributos”.

<sup>76</sup> En este sentido hay que recordar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y la obligación de protegerlo. Así como los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, todo ello en los términos del citado Art. 45 de la CE.

<sup>77</sup> Vid. GONZALEZ GARCÍA (2008), pp. 615-619 y RODRIGEZ MUÑOZ (2004), p. 419.

Para ello, el tributo se estructuraría de tal forma que tuviera presente las realidades ambientales que se pretenden proteger.

En cuanto a su tipología debo remitirse a la norma tributaria de carácter general. Así pues el Art. 2.2 de la LGT dispone que los tributos “cualquiera que sea su denominación” se clasifican en tasas, contribuciones especiales e impuestos. Por lo que, la tributación ambiental estará integrada por impuestos, tasas y contribuciones especiales.

De forma esquemática defino estas tres figuras:

a) los impuestos ambientales se pueden definir como aquellos tributos cuyo hecho imponible estará conformado por un acto o hecho relacionado con la mejora o la protección del medioambiente y el tributo se exija sin contraprestación alguna, rasgo determinante de esta categoría tributaria.

b) La tasa ambiental grava, bien la utilización privativa del dominio público, bien la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho público relacionados con la mejora o protección del medioambiente, cuando éstos se refieran, afecten o beneficien a los sujetos pasivos, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado. El fundamento principal de las tasas es el de contribuir a los costes que le supone a la administración las actividades que realiza<sup>78</sup>; pero, obviamente, ello no es obstáculo para incorporar una función incentivadora, según su hecho imponible, bien la utilización del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público<sup>79</sup>.

c) En cuanto las contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos. Su finalidad es por tanto que el particular beneficiado por una actuación administrativa contribuya a costear la misma. En principio a la vista de su objeto con este tributo es difícil que pudieran modificarse los comportamientos contrarios al medio ambiente. En todo caso podría ser posible si la obra o el establecimiento de servicio tuviesen un efecto positivo para el medio.

A la vista de la clasificación enunciada ¿qué figura tributaria podría aplicarse para repercutir los costes ambientales necesarios para recuperar las masas de agua subterránea declaradas en riesgo?. En mi opinión el instrumento más apropiado sería la creación de una tasa. De hecho se cumplen los requisitos básicos para su posible imposición, en concreto: la obligación de pago se motiva por la actividad de la Administración hidráulica, en estos supuestos se conoce de forma concreta el conjunto de actuaciones necesarias para aquel fin, y los beneficiarios de estas actuaciones serán los propios usuarios del agua de la masa afectada.

---

<sup>78</sup> Vid. PEREZ ROYO (2011), p. 112.

<sup>79</sup> Las tasas por prestaciones de servicios o realización de actividades por la Administración pública, aunque el importe de las mismas no puede exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida, dentro de dicha limitación se podrán utilizar índices correctores que sirvan para incentivar o desincentivar aquellas conductas que sean perjudiciales para el medio ambiente. Arts. 6 y 13 de la LTPP.

## B.PROPUESTA: CANON DE GESTIÓN AMBIENTAL EN MASAS DE AGUA SUBTERRÁNEA DECLARADAS EN RIESGO

Primeramente pongo de manifiesto que la creación de nuevas figuras tributarias siempre suscita tensiones sociales.<sup>80</sup> Sin embargo hay que considerar que las medidas fiscales de carácter ambiental contribuyen a la protección del medio y consiguiente desarrollo económico y social de la zona. En todo caso la imposición de figuras tributarias deben ir acompañadas del resto de medidas técnicas y administrativas que se aprueben para dicho fin.

Centrándome en este territorio, como ejemplo, se ha constatado que no han sido suficientes las tradicionales medidas administrativas para conseguir el buen estado de las masas de agua. En todo caso debe considerarse el principio de recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua para los distintos usos, máxime cuando pueden verse afectados los objetivos ambientales, condición que se justifica en las masas de agua subterránea declaradas en riesgo<sup>81</sup>. Por tanto los costes ambientales de estas masas deberían repercutirse mediante una figura tributaria y, a su vez, su aplicación como medida incentivadora para un uso más eficiente del agua.

Por lo que, como ya he planteado, si las medidas para conseguir el buen estado de estas masas son actuaciones concretas que deberá realizar la Administración hidráulica y siendo los beneficiarios los propios usuarios de estas aguas el tipo de tributo más apropiado sería un canon con naturaleza de tasa.

Este canon debería incorporarse en la Ley de Aguas<sup>82</sup> sin perjuicio de su desarrollo reglamentario. En relación a sus elementos básicos<sup>83</sup> expongo la siguiente propuesta:

### a) Concepto y hecho imponible

La extracción de aguas subterráneas de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo estaría gravada con una tasa destinada a obtener el buen estado en su aspecto cuantitativo y/o cualitativo, con la denominación de canon de gestión ambiental.

Este canon se justificaría con el conjunto de actividades que deberá realizar la Administración General del Estado con competencia en la gestión de las cuencas intercomunitarias dirigidas a obtener el buen estado de las masas de agua subterránea y consecuente funciones de control y vigilancia del dominio público hidráulico. A estos efectos se encontrarían incluidas cuantas actuaciones permitan una gestión eficaz y

---

<sup>80</sup> Máxime si se aplica en esta zona, ya que el conjunto de medidas que se han venido aplicando hasta la fecha siempre han sido financiadas con recursos públicos.

<sup>81</sup> El cumplimiento de los objetivos ambientales de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo de la cuenca Alta del Guadiana se tiene previsto para 2027, salvo la denominada Mancha Occidental I y Consuegra-Villacañas que será más allá 2027. *Vid.* PHC 2016-2021 [http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segunda etapa/RPH\\_14\\_1Rev-T2-Ane12\\_OMAs\\_vf.pdf](http://planhidrologico2015.chguadiana.es/corps/planhidrologico2015/data/resources/file/documentos2015/definitivos/segunda%20etapa/RPH_14_1Rev-T2-Ane12_OMAs_vf.pdf) Última consulta el 14 de mayo de 2018.

<sup>82</sup> El establecimiento y regulación básica de las tasas deberá realizarse por Ley, según dispone el Art. 10 de la LTPP y en el mismo sentido el Art. 4 de la LGT.

<sup>83</sup> *Vid.* el Capítulo II del Título II de la LTPP.

sostenible del recurso hídrico para recuperar el recurso hídrico en su estado cuantitativo y cualitativo.

Las actividades dirigidas a cumplir estos objetivos, aun no siendo limitativas serían:

1. La medición, análisis y control de los consumos de agua de las concesiones y autorizaciones inscritos en el Registro de Aguas o anotados en el Catálogo de Aguas Privadas, esto es, un programa de control de extracciones.
2. La actualización y mantenimiento del Registro de Aguas.
3. Programas de actuación para minimizar la contaminación difusa.
4. Programa de gestión hídrica y restauración hidrológico ambiental
5. Actuaciones de conocimiento y gobernanza
6. Estudios técnicos, informes, asesoramiento e investigación en el ámbito hidrogeológico, ambiental y socioeconómico.

#### b) Sujeto pasivo

Los sujetos pasivos de este canon serían quienes capten agua subterránea en masas de agua subterránea declaradas en riesgo en su aspecto cuantitativo y/o cualitativo, ya sean como titulares de concesiones, autorizaciones o título habilitante inscrito en el Registro de Aguas o en el Catálogo de Aguas Privadas.

#### c) Cuota tributaria y Memoria económica

La cuota sería el resultado de multiplicar el volumen de agua utilizado anualmente ( $m^3$ ) por el valor unitario por cada metro cúbico, conforme se fije para cada ejercicio presupuestario en cada una de las masas de agua subterránea declaradas en riesgo.

A este cálculo se añadiría un estudio técnico-económico de cada una de las masas afectadas de la demarcación hidrográfica. Dicho estudio elaborado por el organismo de cuenca justificaría técnica y económicamente el conjunto de las medidas a desarrollar.

#### d) Imposición o modificación del canon de gestión ambiental

La imposición o modificación de este canon se aprobaría provisionalmente por el organismo de cuenca, previo Informe de la Junta de Control de la masa de agua subterránea afectada<sup>84</sup>, antes del 30 de octubre de cada año natural.

Posteriormente se daría el trámite de información pública. En el supuesto de no existir reclamaciones dicha tasa quedaría aprobada automáticamente; en caso contrario el organismo de cuenca resolvería sobre aquellas, adoptando los acuerdos al respecto.

#### e) Medición del consumo de agua e incentivos

---

<sup>84</sup> En mi opinión el conjunto de actuaciones que justifiquen esta tasa debería estar incorporado en el correspondiente plan de actuación y por ello propongo el Informe previo de su órgano de control. En cuanto al carácter del Informe debería ser determinante por la importancia de la medida.

El volumen de agua anual a los efectos del cálculo de la cuota tributaria se fijaría según las lecturas de los sistemas de control. En caso de no poder practicarse o si detectasen anomalías en los consumos o en los aparatos de medida debería tenerse en cuenta el volumen máximo a utilizar en los términos del correspondiente régimen de extracciones en vigor.

Por otro lado sería recomendable regular incentivos, para los usos de mayor consumo, preferentemente para usos agropecuarios. En concreto podría regularse un coeficiente reductor para aquellas explotaciones agrarias que acreditasen un uso eficiente del agua ( a estos efectos en función del tipo de cultivo podría definirse una tabla con volúmenes de agua eficientes)<sup>85</sup>. Igualmente podría incorporarse otro coeficiente para aquellas explotaciones agrarias ecológicas o con reducción en el uso de fertilizantes, acreditando los niveles de estos componentes mediante certificación del órgano administrativo competente en materia de agricultura.

En el uso del agua para abastecimientos urbanos podrían aplicarse reducciones previa acreditación de campañas y normativa para ahorro de agua en las poblaciones que se integran en estas masas, en todo caso siempre que se justificase su aplicación efectiva mediante minoración en los consumos. En el mismo sentido para los usos industriales, pudiéndose aplicar coeficientes correctores en función de los sistemas de ahorro de consumo de agua en sus instalaciones.

#### e) Devengo y liquidación

Este canon se devengaría el 31 de diciembre de cada año. Durante el primer trimestre de cada año natural se liquidaría el correspondiente al año anterior. El periodo impositivo coincidiría con el año natural<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> De nuevo en este aspecto se constata la necesidad de controlar de forma efectiva los consumo de agua.

<sup>86</sup> En cuanto al cobro y demás normas de gestión le sería de aplicación la LGT, el RGR y demás normas de aplicación en materia tributaria.

## CONCLUSIONES

### PRIMERA

En esta primera conclusión hay que recordar que la LAg. de 1985 (actual TRLA) introduce en nuestro ordenamiento jurídico nuevos conceptos de gran trascendencia jurídica, en los que deben basarse las actuaciones en materia de aguas. En concreto los problemas de calidad de las aguas se equiparan formalmente a los de cantidad y se declaran todas las aguas de dominio público como consecuencia lógica del principio del ciclo hidrológico, lo que afecta especialmente a las aguas subterráneas, previéndose no obstante, una situación en la que se reconocen los derechos preexistentes; además se regula la opción de pasar al régimen público o mantenerse en el sistema como hasta el momento. Igualmente este texto legal coloca a la planificación hidrológica como la clave de toda la gestión de las aguas. Por tanto estos conceptos nos conducen a afirmar que todas las aguas deben someterse al mismo régimen jurídico, con independencia del título que permita su aprovechamiento.

Lo expuesto en el párrafo anterior se confirma con la aplicación de las limitaciones del uso del dominio público hidráulico para los aprovechamientos de aguas privadas, en particular las normas que regulan la sobreexplotación de acuíferos –en la actualidad masas de agua subterránea en mal estado-, los usos del agua en caso de sequía grave o de urgente necesidad o cualquier otra limitación de carácter temporal.

A estos efectos la propia DMA y las normas que la han transpuesto al ordenamiento español determinan, entre sus objetivos de protección medioambiental, lograr el buen estado de las masas de aguas subterráneas en calidad y cantidad sin aludir al título jurídico de las aguas, es decir, sin considerar su naturaleza privada o pública.

### SEGUNDA

Los estudios sobre aguas subterráneas realizados desde diversas perspectivas científicas detectan la gravedad e importancia de los retos a que se enfrenta su adecuada gestión. Así pues, en España las cuestiones ligadas a estas masas de aguas son el verdadero centro de debate. En verdad las aguas subterráneas constituyen, en primer lugar, una fuente estratégica de agua para consumo humano; además son el soporte imprescindible de actividades económicas, fundamentalmente de la agricultura y por último representan un elemento esencial para el buen funcionamiento de los sistemas ambientales.

La importancia de las aguas subterráneas se verá reforzada en el inmediato futuro por el impacto que el cambio climático producirá sobre todos los componentes del ciclo hidrológico. La necesidad de mejorar los instrumentos jurídicos y, sobre todo, la gestión de las aguas subterráneas constituye una necesidad esencial para evitar o, por lo menos, mitigar impactos irreversibles. El proceso requiere tanto de un sostenido compromiso político a largo plazo como de un avance en la comprensión científica de muchos de los complejos factores interrelacionados.

Por tanto es esencial realizar un diagnóstico pormenorizado del estado de las masas de agua subterráneas y de las presiones e impactos a las que están sometidas por las acciones humanas. Este análisis deberá acompañarse de un estudio de los usos del agua y de la caracterización de las presiones que estos ejercen sobre el medio. Puesto que el objetivo final será alcanzar su buen estado (en su aspecto cuantitativo y químico), la comparación entre el estado actual y el previsto, determinará su gestión. En todo caso esta evaluación no podrá permanecer estática, siendo necesario un seguimiento permanente y en función de sus condiciones adoptar las medidas precisas.

### **TERCERA**

En esta investigación se ha constatado que hasta la entrada en vigor de LAg. de 1985 el papel del Derecho de aguas para la puesta de terrenos en regadío fue limitado. Esta circunstancia ha determinado que gran parte de la superficie regada quedara transformada al margen de cualquier intervención de la Administración hidráulica y por ende de la aplicación de la normativa de aguas. En este aspecto las grandes transformaciones en regadío se llevaron a cabo considerando la legislación de obras públicas (Ley de 1911 y Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, LRYDA, aprobada por Decreto de 13 de enero de 1973), quedando por otra parte el riego con aguas privadas al margen de la Ley de 1879, siendo suficiente para las subterráneas exclusivamente la autorización de extracción, otorgada según la legislación de Minas.

En el momento presente no hay duda de que la ordenación de las aguas es el “interés prevalente” en el sentido que el TC da a este término (STC 151/2003). Lo que el regadío añade a la explotación agraria es el “uso del agua”, y a este solo se accede mediante decisión de la Administración hídrica, que corresponde al Estado o a las CCAA, en función de la naturaleza inter o intracomunitaria de las demarcaciones hidrográficas.

En suma, en la actualidad en las cuencas hidrográficas estatales –como es la del río Guadiana- las decisiones de la Administración hidráulica condicionan las políticas autonómicas. El agua es el soporte físico de estos regadíos y de otras actividades materiales (abastecimientos, ordenación del territorio, industria, turismo, medio ambiente, entre otras). Las competencias sobre las aguas, son sobre su disponibilidad, sobre sus sistemas de protección y sobre su ordenación cuantitativa y cualitativa. Y competencias sobre los usos del agua son la utilización de las mismas. Esta condición implica el establecimiento de mecanismos de coordinación efectivos entre ambas Administraciones, con el fin de lograr un uso racional del recurso en el marco de un desarrollo social y económico.

## **CUARTA**

A partir de la década de los 80 varias circunstancias acumuladas originaron la sobreexplotación hídrica de la cuenca Alta del Guadiana. Principalmente la expansión del regadío, la falta de coordinación entre las autoridades implicadas y la carencia de control del recurso, ocasionaron extracciones incontroladas, con volúmenes de agua muy superiores a la recarga natural de sus acuíferos. Estas condiciones implicaron la declaración de sobreexplotación de estos acuíferos, situación que se mantiene hasta la actualidad, ahora con la denominación de masas de agua subterránea declaradas en riesgo en su aspecto cuantitativo y/o químico.

Como causa de estos desequilibrios hídricos se iniciaron diversas actuaciones que han ido evolucionando en el tiempo. En este aspecto debe incidirse sobre el carácter pionero de las medidas reguladas para este territorio. En este sentido el legislador ha introducido una normativa específica para un territorio ambiental y socialmente muy sensible, haciendo posible a través de sus herramientas de gestión la intervención de la Administración hídrica y la Administración regional, especialmente la competente en agricultura y medio ambiente. En particular debo referirme al PEAG, ya que a través de este Plan sectorial quedó regulado un conjunto integrado de medidas y de aplicación conjunta para la recuperación de sus masas de aguas, en las que estarían presentes ambas Autoridades, con la participación activa de los usuarios.

De hecho considerando el momento en el que se elaboró el PEAG, en el periodo coincidente con la transposición de la DMA a nuestro Derecho interno, tanto el trámite hasta su aprobación como sus programas fueron precursores para su tiempo.

Sin embargo se ha afirmado a lo largo de esta investigación que el grado de ejecución de sus medidas ha sido mínimo, de facto se encuentra inactivo. No obstante permanece jurídicamente vigente, por lo que, al menos, sus principios rectores deberían reactivarse. A este respecto, tras la experiencia en este territorio, considero que lo verdaderamente fundamental es llevar a cabo un control real de sus aprovechamientos, y en función de los resultados deberían adaptarse las medidas inicialmente previstas en aquél.

## **QUINTA**

En nuestro Derecho positivo se incorporó en 1999 un mercado de aguas basado en el llamado contrato de cesión de derechos de uso de agua a celebrar entre usuarios con un leve control administrativo, y también los llamados Centros de Intercambio de derechos, instrumentos de gestión administrativa con origen intelectual en el Banco californiano para la sequía de 1991 y capacitados para realizar ofertas públicas de adquisición de derechos para luego cederlos a los usuarios.

Pues bien, considerando las circunstancias hídricas tan particulares del Alto Guadiana se han regulado instrumentos de reasignación de caudales específicos para esta zona en el marco de la planificación hidrológica. En consecuencia, con la legitimación jurídica del Real Decreto-Ley 9/2006, de 15 de septiembre, quedó habilitado un Centro de Intercambio cuyo destino del agua adquirida, además de poder enajenarse a otros usuarios, podrá utilizarse para fines ambientales o para su cesión a la CA, previo Convenio que regule su utilización. Igualmente se ha normalizado el contrato de cesión de derechos entre usuarios del agua y más adelante en el propio TRLA ha quedado incorporada una disposición específica para la cuenca Alta del Guadiana para la cesión de derechos con carácter irreversible a través de la figura de la concesión.

Con todo, los resultados de este mercado no han sido muy satisfactorios, al menos hasta el momento. En concreto hay que recordar que el Centro de Intercambio se encuentra paralizado desde el año 2009. Por su parte el contrato de cesión de derechos no se ha aplicado en este territorio y respecto a la cesión permanente de derechos de uso de agua específica para el Alto Guadiana no tengo constancia de que se hayan practicado transmisiones.

Ahora bien, ello no se debe al propio ordenamiento jurídico, sino todo lo contrario. En realidad considero que es de gran utilidad que el legislador y la propia planificación hidrológica ofrezcan distintas técnicas de gestión para una misma situación (reasignación de volúmenes de agua). De esta forma y en función de las circunstancias que en cada momento se den, se podrá optar por la técnica más adecuada. A la vista de lo acontecido en esta zona puedo afirmar que los resultados obtenidos han sido causa de la falta de voluntad de las Administraciones implicadas y de los propios usuarios. Curiosamente esta situación no se entiende, máxime cuando aún existen explotaciones agrarias de riego sin título jurídico que lo avale, salvo que se cuente con la anuencia de las citadas Administraciones.

A todo ello hay que añadir que las transmisiones efectivas y las que puedan realizarse en un futuro únicamente tendrán un carácter complementario. Por ello resulta difícilmente concebible que su aplicación de forma aislada resuelva el problema hídrico del Alto Guadiana, aunque no es obstáculo para dar cobijo a actuaciones sociales e incluso que puedan favorecer su desarrollo económico. En cualquier caso opino que estas cesiones son un elemento más a considerar, dentro del conjunto de medidas que deben ejecutarse de forma integrada en zonas con esta problemática.

Por último no hay que olvidar que estas cesiones, en particular las incorporadas a través de la Ley 11/2012 en el TRLA, podrán conllevar un lucro privado. Pues bien, sobre la posible compensación económica que pudiera existir en estas transmisiones nada se ha regulado en la norma. En mi opinión este aspecto no debería haberse omitido, puesto que nos encontramos ante el uso de un recurso natural muy limitado.

## SEXTA

Es difícil conjugar las limitaciones que puedan imponerse sobre los usos del agua en masas de agua declaradas en riesgo con el desarrollo social y económico del territorio afectado. Sin embargo no se debe olvidar que la protección del medio ambiente y el desarrollo económico forman parte del desarrollo sostenible, entendiendo éste último como el desarrollo que tiene la capacidad de satisfacer las necesidades de la generación actual mediante el consumo de los recursos naturales sin comprometer la disponibilidad de estos para futuras generaciones. A este respecto en la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ya se proclamó que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo, no pudiéndose considerar aquella de forma aislada.

Así pues, la protección medioambiental debe estar presente en las políticas sociales y económicas que se lleven a cabo en una determinada zona. Por tanto, conseguir el buen estado de uno de los elementos integrante del medio ambiente es condición necesaria para el propio desarrollo, en particular para el Alto Guadiana la sostenibilidad de sus explotaciones agrarias. Al mismo tiempo la racionalización de la actividad agrícola permitirá la superación del desequilibrio hídrico existente.

En definitiva el desarrollo sostenible se obtendrá si se mantiene una interrelación constante entre el recurso hídrico disponible y sus usos.

## SÉPTIMA

Una de las medidas que puede conllevar la declaración en riesgo de las masas de agua subterránea es la prohibición de otorgar nuevas concesiones de agua para determinados usos. En atención a lo cual en la cuenca Alta del Guadiana, desde la década de los 90 hasta el momento presente no se aprueban nuevas concesiones para uso agrícola que impliquen mayores recursos hídricos.

Esta situación puede frenar el desarrollo de la zona. Por tanto resulta imprescindible llevar a cabo un control efectivo y real de los volúmenes de agua utilizados especialmente en la actividad agrícola, y en función del recurso disponible delimitar la prohibición o no de nuevas concesiones en determinados perímetros. Además esta información permitirá conocer si los sistemas de riego son eficientes con el fin de optimizar el recurso, circunstancia que confirma el nexo entre *agua y agricultura*.

Además hay que añadir que el ahorro efectivo de agua junto con los volúmenes que pueda obtener la Administración hídrica, procedente de las cesiones reguladas en los planes de actuación de estas masas, permitirá disponer de nuevo recurso hídrico para fines ambientales o, en su caso, para la incorporación de nuevos usuarios, en función del estado de estas aguas subterráneas. Todo ello con el propósito de conseguir la sustentabilidad del territorio.

## **OCTAVA**

Como se ha analizado en esta investigación, uno de los problemas existentes en los acuíferos de la cuenca Alta del Guadiana, principalmente en el conocido acuífero Mancha Occidental 23, ha sido sus captaciones ilegales. Esta situación se inició a finales de los años 80, motivada por la expansión incontrolada del regadío y la prohibición de otorgar nuevas concesiones para este uso, como causa del déficit hídrico existente. Es cierto que el PEAG dio respuesta a esta circunstancia en el año 2008, sin embargo el trámite no ha sido culminado.

Posteriormente se han incorporado otras alternativas para solventar esta problemática en el PHC (2016-2021) y su desarrollo en los correspondientes programas de actuación de las masas de agua declaradas en riesgo. Por consiguiente habrá que esperar para comprobar si realmente se materializan estos instrumentos durante la vigencia de aquellos, y en consecuencia se consigue regularizar todas las explotaciones agrarias del Alto Guadiana. A estos efectos la duración de estos programas se ha fijado, en principio, hasta el 22 de diciembre de 2021.

## **NOVENA**

Las actuaciones materiales que se lleven a cabo en estas masas de agua subterránea declaradas en riesgo deberían canalizarse a través de sus Comunidades de usuarios. A este respecto no hay que olvidar que la constitución de estas entidades es obligatoria en cada una de estas masas, siendo su objetivo principal colaborar activamente con el organismo de cuenca para la recuperación hídrica de aquellas.

Por su parte es cierto que el legislador no ha concretado las funciones de estas Corporaciones, al menos hasta el momento presente; por lo que el instrumento que dará cobijo a sus actividades será el Convenio de Colaboración, en el marco de las competencias atribuidas a las entidades firmantes. En todo caso considero que estas actividades deberían impulsarse desde las propias Comunidades de usuarios, con el propósito de coadyuvar a corregir los desequilibrios hídricos y con ello aumentar el desarrollo social y económico del territorio.

## **DÉCIMA**

Tras la experiencia de la cuenca Alta del Guadiana opino que es necesario mejorar los conocimientos geológicos e hidrológicos de las masas de agua subterránea en riesgo. Igualmente es imprescindible disponer de una información sólida y sistemas de control y seguimiento efectivos. Todo ello con el fin de realizar una evaluación adecuada, tanto en lo que se refiere al estado hídrico de estas masas como a la eficacia de sus medidas y consiguiente estudio de los posibles impactos socioeconómicos que puedan generar estas últimas.

## **UNDÉCIMA**

En estas masas de agua subterránea en mal estado, donde es obligatorio llevar a cabo un conjunto de medidas específicas para lograr su equilibrio hídrico, se hace necesario la creación de instrumentos económicos que incentiven el ahorro de agua y mejoren su calidad. Máxime cuando la Administración hídrica debe reforzar sus medios humanos y materiales para dar cumplimiento a estas actuaciones. Por su parte estos instrumentos deberán ajustarse a los costes necesarios para la recuperación de estas masas, aunque sin poner en peligro la viabilidad de las actividades económicas y creadoras de empleo del territorio afectado.

Es cierto que una utilización racional o más eficiente del agua no depende exclusivamente de su régimen económico; hay otros muchos elementos, fundamentalmente institucionales pero también de comportamientos y prácticas de los sectores implicados y de la misma educación ambiental, que deben ser tenidos en cuenta. En cualquier caso todas estas herramientas de gestión deberán desarrollarse de forma integrada.

## **DUODÉCIMA**

Por último interesa resaltar la siguiente reflexión:

Se ha constatado a lo largo de este trabajo que nuestro ordenamiento jurídico de aguas viene dando respuestas concretas de forma continua y evolutiva ante situaciones críticas de las masas de agua subterránea, circunstancia que se ha confirmado en la zona de estudio. Ello al margen de que estas normas puedan mejorarse, como he descrito en el último Capítulo de esta investigación.

Con todo, tras más de treinta años de normativas específicas y pioneras reguladas en la cuenca Alta del Guadiana no se ha logrado el equilibrio hídrico esperado. Es cierto que la respuesta de las aguas subterráneas ante las fluctuaciones climáticas y las acciones humanas es lenta y ello conlleva una especial consideración en la legislación y en la planificación hidrológica, sin embargo ello no es óbice para que determinadas acciones puedan lograrse. En particular me refiero a cuestiones básicas, tales como medidas de control, deseablemente con el apoyo de los usuarios y de la propia sociedad en general.

Por su parte, cuando el agua subterránea supone un bajo coste al usuario y genera beneficios elevados, las prohibiciones o limitaciones de uso impuestas desde el poder público pueden ser poco eficaces y de muy difícil aplicación territorial, en cuyo caso, es más seguro involucrar a los propios usuarios en su vigilancia y control.

Además se ha observado la necesaria implantación de una base de datos de los recursos de estas masas y, al mismo tiempo, complementada con la colaboración de los propios interesados, a través de sus respectivas Comunidades de usuarios. También se requiere de herramientas científicas y tecnológicas suficientes y adecuadas a cada caso, con el fin de obtener la máxima información posible sobre el estado de estas aguas.

Igualmente, para dar cumplimiento al conjunto de actuaciones a seguir, deberán asegurarse por las Administraciones competentes los medios humanos y materiales necesarios. Además, la información del estado de estas masas y su seguimiento deberá estar públicamente disponible. En el mismo sentido las medidas que se lleven a efecto deberán ser transparentes.

Por otro lado resulta paradójico que en esta zona no se haya entendido la obligación de mantener una coordinación efectiva entre las autoridades competentes, con el fin de poder gestionar verdaderamente esta situación. A este respecto subyace la necesidad de un cambio cultural más que legislativo de tipo administrativo, y a su vez un cambio de conducta de los propios usuarios.

En definitiva el poder lograr la recuperación hídrica de estas masas no radica únicamente en la creación de nuevas normas o en la modificación de las ya existentes, si no se aplican de forma efectiva por las partes implicadas. Así pues, solo si las Administraciones públicas partícipes y el resto de partes interesadas disponen de una voluntad leal y real para gestionar estas aguas, podrá conseguirse su buen estado y consecuente sostenibilidad ambiental, económica y social de estas zonas.

## ANEXO: BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

AA.VV (2007): *La sequía en España. Directrices para minimizar su impacto*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid.

AA.VV (2013): *Las novedades del régimen legal de las aguas subterráneas* en las Jornadas en Albacete de 26 de marzo de 2013 y en Revista Jurídica Castilla-La Mancha, nº 54. Con trabajos en el ámbito jurídico de: ÁLVAREZ CARREÑO S., DELGADO PIQUERAS, F., CODINA ROIG J. , RUZA RODRÍGUEZ J., MENÉNDEZ REXACH A., GUERRA GARCÍA M. , GALLEGO CÓRCOLES I.Y SETUAIN MENDÍA B. <http://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=Revista54.pdf&tipo=rutaRevistas>

AEMA AGENCIA EUROPEA MEDIO AMBIENTE (2003): *Europe's Water: An Indicator Based Assessment*.

- (2010): *El Medio Ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2010*, Copenhague.

AEMET AGENCIA ESTATAL DE METEOROLOGÍA (2018): *Resumen de la evolución de las precipitaciones en España*. Informe de 27 de septiembre de 2018. [http://www.aemet.es/es/serviciosclimaticos/vigilancia\\_clima/resumen\\_precipitaciones](http://www.aemet.es/es/serviciosclimaticos/vigilancia_clima/resumen_precipitaciones)

AGUDO GONZALEZ, J. (2010): *El Derecho de Aguas en Clave europea*, La Ley. Madrid.

- (2011): “La regulación de los usos del agua en el Derecho español” en *REDA*, nº 151, pp. 579-625.

ALCAÍN MARTÍNEZ, E. (1994): *El aprovechamiento privado del agua y su protección jurídica*. Bosch, Barcelona.

- (2000): “La prevención y la gestión de los acuíferos sobreexplotados tras la reforma de la Ley de Aguas”, pp. 291-328 de EMBID IRUJO, A (Dir.) en *La reforma de la Ley de aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*. Civitas, Madrid.
- (2006): “Incidencia de la declaración de dominio público hidráulico en el régimen jurídico de las aguas subterráneas en España. Especial referencia al régimen de los derechos adquiridos antes de la Ley de Aguas de 1985” pp. 245-268 en *Derecho de Aguas*. Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.
- (2007): “Aguas subterráneas” pp. 209-233 EMBID IRUJO, A (Dir.), *Diccionario de Derecho de aguas*, Iustel, Madrid.
- (2010): “La protección jurídico-privada del derecho de aprovechamiento de aguas”, en *Diario La Ley*, nº 7366, Sección Tribuna de 22 de marzo de 2010, año XXXI, Editorial La Ley.

- ALCARAZ CALVO, A.J. (1996): “Precios del agua y financiación de actuaciones de Confederaciones Hidrográficas”, pp. 209-224 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Precios y mercados del agua*. Civitas, Madrid.
- ALEGRE ÁVILA, J.M. (1993): "Naturaleza y régimen jurídico de las aguas subterráneas no renovables", *RAP* nº 13.
- ALMAGRO COSTA J. (1995): “El sistema acuífero de la Mancha Occidental en el ámbito de la desertificación de su entorno” en *Hidrogeología y Recursos Hidráulicos* nº 20, pp. 265-279.
- (1996): Jornadas XXX aniversario CIHS, Barcelona 23 y 24 mayo.
- ALMARCHA E. (1997): *Arquitectura y urbanismo rural durante el periodo de autarquía en Castilla-La Mancha: Dirección general de regiones devastadas e Instituto Nacional de Colonización*. Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha.
- ALVAREZ CARREÑO, S.M. (2003): “La calidad ambiental de las aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria”, pp. 95-126 de PÉREZ PÉREZ, E. (Coord.) en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid.
- (2007): “Buen estado ecológico del agua”, pp. 296-305 de EMBID IRUJO A. (Dir.) *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.
  - (2011): “Actividad agrícola y contaminación de aguas subterráneas: régimen jurídico” pp. 215-281 de EMBID IRUJO A (Dir.) en *Agua y Agricultura*, Aranzadi, Cizur Menor.
- ÁLVAREZ COBELAS, M. y CIRUJANO, S. (1996): *Las Tablas de Daimiel: Ecología acuática y sociedad*. Madrid. Organismo autónomo de Parques Naturales.
- ÁLVAREZ FERNANDEZ M. (2004): *El abastecimiento de agua en España*. Editorial Civitas.
- ÁLVAREZ RICO, M.; PEREZ MARIN, A. y ÁLVAREZ-RICO GARCIA, I. (2002): *Los problemas del régimen económico-financiero del dominio público hidráulico*, 2ª Ed. Comares.
- AMAYA ARIAS, A.M. (2015): “El principio de no regresión en materia ambiental y la directiva marco de aguas” pp.105-129 de EMBID IRUJO A.(Coord.), en *Agua, Energía, Cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental*, Thomson Reuters Cizur Menor.
- ANDRÉS AUCEJO, E. (2012): “Principios rectores del régimen económico financiero comunitario de la gestión del agua “Directiva Marco del Agua” (Directiva 2000/60/CE) y su transposición al ordenamiento jurídico español” en *Revista Quincena Fiscal Aranzadi* nº 14, pp. 82-127.

ARAGÓN CAVALLER, J.R. (1996): *Informe sobre el proceso de inscripción de aguas de los derechos de aguas privadas para uso de riego a que se refieren las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985*. Comisaría de aguas, Confederación Hidrográfica del Guadiana, Ciudad Real.

- (2002 a): “Las aguas subterráneas de la cuenca alta del río Guadiana y la Directiva Marco” en *Jornadas en sobre presente y futuro del agua subterránea en España y la Directiva Marco Europea*. Zaragoza. AIH-GE.
- (2002 b): “Hidrómitos de la cuenca alta del Guadiana” pp. 60-102 de COLETO, C, MARTINEZ CORTINA, L, LLAMAS, R (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Fundación Marcelino Botin, Ediciones Mundi Prensa Madrid.

ARIÑO ORTIZ, G. (1993): *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Marcial Pons, Madrid.

- (1999): “La implantación de un mercado del agua en España” en *Privatización y liberalización de servicios*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, edición a cargo de GASPAR ARIÑO ORTIZ, BOE, Madrid.
- (2004): *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado Gestión Pública. Regulación Económica*. Comares, Granada.

ARIÑO ORTIZ, G. y SASTRE BECEIRO, M. (1999): *Leyes de aguas y política hidráulica en España*. Comares, Granada.

- (2001): “Los mercados de aguas como forma de gestión” de ARROJO AGUDO, P., MARTÍNEZ GIL, J. y GRANDE, N. (Coords.) en *Una cita europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”.

ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J. (1991): *Régimen fiscal de las aguas*, Civitas.

ARROJO AGUDO, P., MARTÍNEZ GIL, J. y GRANDE, N. (Coords.) (2001): *Una cita europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en España y Portugal*, II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas, Zaragoza.

ARROJO AGUDO, P. y NAREDO, J.M. (1997): *La gestión del agua en España y California*. Bakeaz, Bilbao.

- ARROYO LLERA, F (1988): “Innovación agraria y estatuto regional en Castilla-La Mancha”, pp. 143-166 de PILLET, F. (Coord.) en *El espacio rural de Castilla-La Mancha. II Reunión de Estudios Regionales de Castilla-La Mancha*. Tomo I. Ciudad Real. Diputación de Ciudad Real.
- (1993 a): “Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha”, pp. 137-151 en *Atlas de España*. Tomo II. Madrid. El País.Aguilar.
  - (1993 b): “El impacto de las Denominaciones de Origen en la Modernización de la viticultura española: el caso de Castilla-La Mancha”, pp.243-279 de GIL OLCINA, A – MORALES GIL, A. (Eds.) en *Medio siglo de cambios agrarios en España*. Alicante. Diputación provincial de Alicante.
  - (1998): *Agua, paisaje y sociedad en las Relaciones Topográficas de Felipe II*. Madrid. Ediciones del umbral.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2011): “El Tribunal Constitucional como “supremo intérprete” de la Ley de Aguas. Una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011”, pp. 114-151 en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, nº14.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., ORTEGA ALVAREZ, L.I., CAMARA VILLAR, G., MONTILLA MARTOS, J.A. (Coords.) (2007): *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- BARCIELA LOPEZ, C. (1986): “Introducción I. La crisis de la agricultura durante los años 40” pp. 383-454 en *Historia agraria de la España Contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960)*. Crítica, Barcelona.
- BARRIOBERO MARTINEZ, I. (1997): "La sobreexplotación grave de los acuíferos. (Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero y de 14 de mayo de 1996)", *RAP* nº 144.
- BASANTA REYES, L. (1989): *Estudio inventario sobre la evolución y la ecología de las zonas húmedas de Castilla-La Mancha*. 4 volúmenes. Dirección General de Montes, Caza y Pesca. Consejería de Agricultura. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- BAUER, C. (1996): “El mercado de aguas en California”, en las pp. 179-208 de EMBIR IRUJO A (Dir) en *Precios y Mercados del Agua*, Civitas, Madrid.
- BAYÉS BRUÑOL, C.; PAVÓN GAMERO, D. y RIBAS PALOM, A. (2003): “La Directiva Marco del Agua: realidades y futuros. Sevilla, del 13 al 17 de noviembre de 2002” pp. 221-227 en el *III Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua. Documents d’Anàlisi Geogràfica*, 42.
- BERNAL YAGÜE, J.L. (1996): “La contaminación de las aguas por las actividades agrarias”, en VV.AA. *Medio Ambiente y Crisis Rural*, Universidad de Valladolid
- BETANCOR RODRIGUEZ, A. (2001): *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Madrid.

- (2014): *Derecho Ambiental*. La Ley. Madrid.
- BIENDICHO GRACIA, L.F. y PÉREZ-SOBA DÍEZ DEL CORRAL, I. (2007): “Titularidad y gestión de las riberas de los ríos: el problema de las riberas estimadas con arreglo a la Ley de 18 de octubre de 1941” pp. 487-527 , *RAP* nº 172.
- BLANCO FONSECA, M; NAVARRO VALBUENA D y VILADRICH GRAU M. (2010): “¿Pueden los elementos económicos contribuir a la sostenibilidad del regadío en las regiones mediterráneas?”, en *Anales de economía aplicada 2010*, Madrid. [http://oa.upm.es/7043/2/INVE\\_MEM\\_2010\\_76657.pdf](http://oa.upm.es/7043/2/INVE_MEM_2010_76657.pdf). Última consulta 30 de junio de 2018.
- BLAS ARITIO, L. (1988): *Parques Nacionales Españoles*. Anaya. Madrid.
- BOLEA FORADADA J.A. (1969): *Régimen Jurídico de las Comunidades de Regantes*. Madrid.
- (1986): *Los Riegos de Aragón*, 2º ed. Zaragoza
  - (1998): *Las Comunidades de Regantes, Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón*. Zaragoza.
  - (2008): “Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes” pp. 327-350 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Ciudadanos y Usuarios en la gestión del agua*. Thomson Civitas. Cizur Menor.
  - (2016): *Las Comunidades de Regantes*. FENACORE.
- BRUFAO CURIEL, P. (2002): “Propuestas de reforma de la normativa sobre aguas subterráneas para su mejor gestión” en *III Congresos Ibérico sobre Planificación y gestión de aguas*. Sevilla.
- (2003): *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: aspectos legales, institucionales y económicos*. Fundación Marcelino Botín. Mundi Prensa. Madrid.
  - (2004): “Un recorrido por el Guadiana para un interesado en la gestión de los bienes públicos”, en *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*. Zaragoza. Fundación Nueva Cultura del Aguas. ADENEX.
  - (2008): *La revisión ambiental de las concesiones y autorizaciones de aguas*, Bakeaz, Bilbao.
  - (2010): “Efectos demaniales, registrales y ambientales de la recuperación del dominio público hidráulico: el caso de las lagunas de Ruidera”, *RAP* nº 183, pp. 235-246.

- (2012): “El régimen jurídico de las sequías: crítica a la regulación extraordinaria y urgente de un fenómeno natural y cíclico propio del clima”, *RAP* nº 187, pp. 199-239.
- CALLEJA HURTADO, E. (2004): “Planteamiento del gobierno de Castilla-La Mancha sobre el Alto Guadiana”, en *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*. Zaragoza. Fundación Nueva Cultura del Agua. ADENEX.
- (2008): “El Plan Especial del Alto Guadiana”, en las pp. 309-326, de EMBID IRUJO A (Dir.), en “*Ciudadanos y Usuarios en la Gestión del Agua*”, Civitas, Thomson, Cizur Menor.
- CALVO CHARRO, M. (1995): *El régimen jurídico de los humedales*. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Pascual Madoz y BOE.
- (2002): “Zonas húmedas: aguas públicas, aguas privadas”, p. 117 y ss. de (Coords.) BRUFAO P. y LLAMAS MADURGA R.M. en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: aspectos legales, institucionales y económicos*, Fundación Marcelino Botín-Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- CALVO VÉRGEZ, J.C. (2004): “las tasas medioambientales en el sistema tributaria autonómico y local: algunas consideraciones” en *Nueva Fiscalidad* (3), pp. 61-130.
- CAMA/JCC-LM (1997): Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. *Programa de Compensación de Rentas agrarias en las unidades hidrogeológicas 04.04 de la Mancha Occidental y 04.06 del Campo de Montiel*. Solicitud de prórroga para el período 1998-2002, Toledo.
- CANTERO MARTINEZ, J. (2002): “El régimen transitorio de la Ley de Aguas y los aprovechamientos preexistentes en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *RAP* nº 159, pp. 221-256.
- CANTÓ LOPEZ, M.T. (2005): *Ordenación ambiental de la agricultura (ecocondicionalidad y técnicas de mercado)*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2006): “La integración de la dimensión ambiental en la actividad agraria: evolución y síntesis jurídica desde las primeras directivas hasta la reforma de la PAC de 2003 (“una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible””, pp. 329-369 en *Políticas Públicas, Sustentabilidad y Geografía Rural*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. Monográfico, nº 41.
- CARBALLEIRA RIVERA, M.T. (2007): “El reparto competencial en materia de aguas”, en las pp. 273-300 de GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ, S. (Coord.), en *Nuevo Derecho de aguas*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.

- CARLEVARIS, J. y otros (1992): *La fertilidad de los principales suelos agrícolas de la zona oriental de la provincia de Ciudad Real. La Mancha y Campo de Montiel*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Madrid.
- CAROLINA VILLAR, P. (2010): “La Evolución de la Tutela Jurídica de las Aguas en el Derecho comunitario”, en *Medio Ambiente y Derecho: Revista electrónica de Derecho ambiental*, nº 20.
- CARO-PATÓN CARMONA, I (2006): “La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 9, vol. 1 pp. 37-57.
- (2007): “Usos del agua para la agricultura”, pp. 969-951 de EMBID IRUJO, A.(Dir.) en *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V.M. (2014): “El cumplimiento imposible de la Directiva Marco del Agua” pp. 485-508 de LÓPEZ RAMÓN F. (Coord.) en *Observatorio de políticas ambientales*.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA, B. F. (2002): *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y de las aguas*. Universidad de Valladolid.
- CARRASCO REDONDO M. (2002): “Daimiel como paradigma de los conflictos entre comunidades de usuarios de agua subterráneas y conservación de humedales de alto valor ecológico” pp. 233-254 de COLETO, C.; MARTÍNEZ CORTINA, L.; LLAMAS MADURGA R.M. (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las agua subterránea y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Madrid. Fundación Marcelino Botín. Mundi-Prensa.
- CASADO CASADO, L. (2000): “Novedades en la regulación de los vertidos en aguas continentales” en *Revista interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, nº 14, pp. 27-38.
- (2004): *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada.
- CASADO OLLERO, G. (1991): “Los fines no fiscales de los tributos” pp. 455-512 en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*. Volumen 4, nº 213.
- CASTELLANO PRATS, J.L. (2015): “Integración europea de la política del agua. Su repercusión en la gestión de los regadíos y en la planificación hidrológica” pp. 425-458 de EMBID IRUJO A, (Dir.) en *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Thomson Reuters, Cizur Menor.
- CASTELLÓ i VIDAL, J. I. (1992): “Estudio sobre la situación en el Estado Español”, *Revista de Ecología y Salud*, 14, Bizia, pp. 7 -11.

- (1995): “Principales problemas de planificación y gestión del desarrollo económico en las reservas de la biosfera española” en *AAVV, Jornadas sobre Planeamiento Ambiental del territorio y desarrollo sostenible. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente*, Vitoria-Gasteiz, pp. 61-65.

CELECIA, J. (1992): “Reservas de la Biosfera, lugar donde concilian conservación y desarrollo” *Revista de Ecología y Salud*, 14 Bizia pp. 3-6.

COLOM PIAZUELO, E. (2007): “Dominio público hidráulico” pp. 648-672 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Diccionario de Derecho de aguas*, Iustel, Madrid.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. “La política de aguas de la Comunidad Europea”*. COM (96) 59 final, Bruselas 21.02.1996.

- (2000): *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social referente a “la Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”*. COM (2000) 447 final, Bruselas, 26 de julio de 2000.
- (2007): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. “Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea”*. COM (2007) 414 final, Bruselas, 18 de julio de 2007.
- (2012 a): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y social europeo y al Comité de las regiones “Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y sequía”* COM (2012) 672 final Bruselas 14 de noviembre de 2012.
- (2012 b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. “Plan para salvaguardar los recursos hídricos de Europa”* COM (2012) 673 final Bruselas 14 de noviembre de 2012.
- (2013): *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “la aplicación de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitrato utilizados en la agricultura, basado en los informes de los Estados miembros correspondientes al periodo 2008-2011”*. COM (2013) 683 final Bruselas 4 de octubre de 2013.
- (2015): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. “La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el “buen estado” de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación”*. COM (2015), 120 final, Bruselas 9 de marzo de 2015.

COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONVENIO SOBRE COOPERACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LAS AGUAS DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS HISPANO –PORTUGUESAS (CADC): *Convenio de Albufeira 1998*. <http://www.cadc-albufeira.eu/>

CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA (2009): *Plan Especial del Alto Guadiana* <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/>

- (2013): Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana (2009-2015). <http://planhidrologico2009.chguadiana.es/>
- (2016): *Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana (2016-2021)*. <http://planhidrologico2015.chguadiana.es/>
- (2017): *Informe de seguimiento año 2016 del Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana (2016-2021)*. <http://planhidrologico2015.chguadiana.es/>
- (2018): *Informe de seguimiento año 2017 del Plan Hidrológico de la demarcación hidrográfica de la parte española del Guadiana (2016-2021)*. <http://planhidrologico2015.chguadiana.es/>

CONSEJO DE EUROPA (1968): *Carta Europea del Agua* aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968.

CRIADO, J. Y HERNANDEZ, J.M. (1998): “El marco natural: flora y fauna” pp. 133-197 de CRUCES DE ABIA, J., HERNANDEZ J.M., LOPEZ SANZ, G. y ROSELL J. (Coords.) en *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana*. Bilbao. Bakeaz.

CRUCES DE ABIA, J.; CASADO SÁEZ, M.; LLAMAS MADURGA, M. R.; DE LA HERA PORTILLO, A. y MARTÍNEZ CORTINA, L. (1997): “El desarrollo sostenible de la cuenca Alta del río Guadiana: aspectos hidrológicos”. En *Revista de Obras Públicas* nº 3362, pp.7-18.

CRUCES DE ABIA, J.; FORNES AZCOITI, J.; CASADO SÁEZ, M.; DE LA HERA PORTILLO A.; LLAMAS MADURGA, M.R. y MARTÍNEZ CORTINA L. (1998): “El marco natural, agua y ecología” pp. 17-130 de CRUCES DE ABIA, J. y otros (Coords.) en *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana*. Bilbao. Bakeaz.

CRUCES DE ABIA, J. y MARTÍNEZ CORTINA, L. (2000): *La Mancha húmeda. Explotación intensiva de las aguas subterráneas en la cuenca alta del río Guadiana*. Fundación Marcelino Botín. Papeles del proyecto de aguas subterráneas. Madrid. Serie A, nº 3.

CUADRA GARCIA, (1991): “El Guadiana”, pp. 586-594 en AL-MUDAYNA. *Historia de los regadíos en España*. Madrid. MAPYA.

- CUSTODIO GIMENA, E. (1996): “Explotación racional de las aguas subterráneas”. *Acta Geológica Hispánica*; 30: pp. 21-48.
- CUSTODIO GIMENA, E. y DOLZ, J. (2016): “Ciencia, Técnica y Derecho de Aguas con referencia a las Aguas Subterráneas” pp. 209-242, de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Treinta años de la Ley de Aguas de 1985*, THOMSON REUTERS. Cizur Menor.
- CUSTODIO GIMENA, E. y LLAMAS MADURGA, M.R. (1976): *Hidrología Subterránea I*. Editorial Omega.
- (1983): *Hidrología Subterránea*. 2ª Ed. Editorial Omega. Barcelona.
  - (1997): “Consideraciones sobre la génesis y evolución de ciertos “hidrómitos” en España”, pp. 167-179 en *Defensa de la Libertad. Homenaje a Víctor Mendoza*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- DARNACULETA GARDELLA, M. (2005): *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*, Marcial Pons. Barcelona.
- DE JUAN, J. A. (2000): “Evolución de la agricultura en la Cuenca Alta del Guadiana” en *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible del Alto Guadiana: Dictamen, Prospección, Diagnóstico y Propuesta de actuaciones*. Comisión de Expertos, Ministerio de Medio Ambiente-Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de CLM.
- DE LA CUÉTARA, J.M. (1989): *El nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*. Tecnos. Madrid.
- DE LA HERA, A. (1998): *Análisis hidrológico de los humedales de la Mancha Húmeda y propuesta de restauración de un humedal ribereño: El Vadancho (Toledo)*. Tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid.
- (2002): “Caracterización de los humedales de la cuenca alta del Guadiana” pp. 165-196, de COLETO C. y otros (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Fundación Marcelino Botín. Ediciones Mundi Prensa Madrid.
- DE MARCOS FERNÁNDEZ, A. (2010): “Las demarcaciones hidrográficas en la Directiva Marco de Aguas y su desarrollo en el derecho español” en *El Derecho de aguas en clave europea*, edición nº 1, Editorial La Ley.
- DE MIGUEL GARCÍA, P. (1982): “Contaminación y calidad de las aguas continentales: el Derecho español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea”, en *REDA* nº 35.
- DE VICENTE GARCÍA, J. y ADAME MARTÍNEZ, F. (2008): *Régimen Fiscal del agua. Tributos estatales, autonómicos y locales*, Comares.

- DEL CAMPO GARCIA, A. (2011): “Problemática de la modernización del regadío”, pp. 411-430, de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Agua y Agricultura*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.
- DEL MORAL ITUARTE, L. (2006): “La Directiva Marco del Agua y la nueva política agraria” pp. 44-51 en *Agricultura familiar en España*. Fundación de Estudios Rurales. Madrid. [http://upa.es/anuario\\_2006/pag\\_044-051\\_moral.pdf](http://upa.es/anuario_2006/pag_044-051_moral.pdf)
- (2008): «Integración de políticas sectoriales: agua y territorio». En: *Panel científico- técnico de seguimiento de la política de aguas*. Sevilla: Convenio Universidad de Sevilla-Ministerio de Medio Ambiente. [https://www.researchgate.net/publication/242607525\\_Integracion\\_de\\_Políticas\\_Sectoriales\\_Agua\\_y\\_Territorio](https://www.researchgate.net/publication/242607525_Integracion_de_Políticas_Sectoriales_Agua_y_Territorio)
  - (2009): “Nuevas tendencias en gestión del agua, ordenación del territorio e integración de políticas sectoriales”. *Scripta Nova*, Vol. XIII nº 285. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-285.htm>
- DEL POZO TEJADO, J. y MEJÍAS MORENO, M. (2017): *Los Ojos del Guadiana y del Gigüela: el resurgir de una masa de agua subterránea declarada “en riesgo”*. Boletín Geológico y Minero 128 (4) 885-911. [http://www.igme.es/boletin/2017/128\\_4/BGM\\_128\\_4\\_Art-2.pdf](http://www.igme.es/boletin/2017/128_4/BGM_128_4_Art-2.pdf)
- DEL SAZ CORDERO, S. (1990): *Aguas subterráneas, aguas públicas. (El nuevo derecho de aguas)*, Marcial Pons, Madrid.
- (2002): “¿Cuál es el contenido de los derechos privados sobre las aguas subterráneas?”, en *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, pp. 57-88 Ediciones Mundi-Prensa, Fundación Marcelino Botín Madrid. Y en [www.fundacionbotin.org/89dguuytdfr276ed\\_uploads/Observatorio%20Tendencias/PUBLICACIONES/MONOGRAFIAS/PAS/PAS12.pdf](http://www.fundacionbotin.org/89dguuytdfr276ed_uploads/Observatorio%20Tendencias/PUBLICACIONES/MONOGRAFIAS/PAS/PAS12.pdf).
  - (2002): *Las Comunidades de usuarios de aguas subterráneas*. X Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Sevilla.
  - (2007): “Comunidades de Usuarios” en las pp. 357-386 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Diccionario Derecho de Aguas*. Iustel. Madrid.
  - (2008): “La escasa participación de las comunidades de usuarios en la planificación y gestión de los recursos hídricos. Las competencias mínimas de las comunidades de usuarios y las competencias que pueden asumir mediante encomienda de gestión y la firma de convenios de colaboración” en las pp. 71-93 de EMBID IRUJO A. (Dir.), en *Ciudadanos y Usuarios en la gestión del agua*, Civitas-Thomson, Cizur Menor.
  - (2011): “Las comunidades de usuarios de aguas subterráneas y, en especial, las comunidades de usuarios de aguas subterráneas en la Ley 9/2010, de 9 de agosto, de Andalucía” pp. 79-99 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Agua y Agricultura*, Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor.

- (2013): “Concesiones de aguas subterráneas” en las pp. 457-470 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Usos del agua (Concesiones, Autorizaciones y Mercados del Agua)*, Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.
- (2016): “La situación actual de las aguas subterráneas en España” de NAVARRO CABALLERO T.M. (Coord.) en *Desafíos del Derecho de aguas: variables jurídicas, ambientales y de derecho comparado*. Thomson Reuters-Aranzadi.

DELGADO DE MIGUEL, J.F. (1992): *Derecho Agrario Ambiental, Propiedad y Ecología*, Aranzadi, Pamplona.

DELGADO PIQUERAS, F. (1989): “La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988”, *RAP* n° 118, pp. 271-294.

- (1992): *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*. Editorial Tecnos.
- (1994): “Calidad de las aguas y protección de los humedales” pp. 73-114 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *La calidad de las aguas* Editorial Civitas.
- (2001): “El nuevo marco comunitario de la política de aguas: la Directiva 2000/60/CE”, en *European Public Law Series*, vol. XVIII, Esperia Publications Ltd., Londres.
- (2003): “La Planificación hidrológica en la Directiva Marco Comunitaria del Agua”, pp. 67-94 en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco del Agua*. Ecoiuris. Madrid.
- (2004): “La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España” *RAP* n° 165, pp. 181-214.
- (2005): *Código de Aguas*. Aranzadi.
- (2009): “La irrupción del cambio climático en el Derecho europeo de aguas”, *Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, n° Extra 11, Zaragoza.
- (2013): “Modificación de los aprovechamientos de aguas subterráneas privadas y su transformación en concesión”. Jornada de *Estudio sobre las novedades del Régimen legal de las aguas subterráneas*. Universidad de Castilla-La Mancha. Albacete, 26 de marzo de 2013. [http://blog.uclm.es/ada/files/2013/02/los-  
aprovechamientos-de-aguas-subterraneas-privadas-y-su-trasformaci%C3%B3n-  
en-concesiones.pdf](http://blog.uclm.es/ada/files/2013/02/los-aprovechamientos-de-aguas-subterraneas-privadas-y-su-trasformaci%C3%B3n-en-concesiones.pdf) y en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* n° 54 pp. 77-104.
- (2015): “La situación de Castilla-La Mancha en los nuevos Planes Hidrológicos” pp. 377-424 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *El segundo ciclo de planificación hidrológica en España (2010-2014)*, Editorial Aranzadi SA. Cizur Menor.

- DELGADO PIQUERAS, F. y GALLEGO CÓRCOLES, I. (2007): *Aguas Subterráneas privadas, teledetección y riego*. Editorial Bomarzo, SL. Albacete.
- DELGADO PIQUERAS, F. y ORTEGA ALVAREZ, L. (2004): “Aspectos jurídicos del estudio de sostenibilidad y optimización del uso del agua en el acuífero del Campo de Montiel”, *Revista Jurídica de Castilla la Mancha* nº 37, pp. 39-62.
- DÍAZ ÁLVAREZ, M.C.; GARRIDO VALERO, S. y HIDALGO GONZÁLEZ R. (1988). *Agricultura y Medio Ambiente*. Ministerio de Obras Públicas. Centro de Publicaciones. Madrid.
- DÍAZ LEMA, J.M. (1999): “La cesión de derechos de uso de agua en el Proyecto de Ley de 7 de mayo de 1999, de modificación de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985”, pp. 275 y ss. en *Privatización y liberalización de servicios*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, edición a cargo de ARIÑO ORTIZ G., Universidad Autónoma de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- DIAZ MARTA PINILLA, M. (1989): “Esquema histórico de la Ingeniería y la gestión del agua en España” en *Obras Públicas* nº 13.
- (1997): *Las obras hidráulicas en España*. Editorial Doce Calles. Aranjuez. Madrid.
  - (1999): “Evolución de las políticas hidráulicas españolas desde la ilustración hasta nuestros días” pp.67-78 en *El agua a debate desde la Universidad, hacia una nueva cultura del agua*. Institución “Fernando el Católico” Excma. Diputación de Zaragoza.
- DÍAZ MORA, J. (2002): “Las inscripciones en el Catálogo y Registro de Aguas: acuíferos sobreexplotados” pp. 235-244 en *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*. Fundación Marcelino Botín y Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.
- DIAZ-PINTADO CARRETÓN, J. (1997): *El polémico Guadiana: (historia y leyenda del río Guadiana Alto)*. Argamasilla de Alba. Soubriet D.L.
- DIEZ DE REVENGA y TORRES, E. (1975): *Notas sobre el Consejo de Hombres buenos de la huerta de Murcia*, Murcia.
- DOMINGUEZ VILA, A. (1996): “El mercado del agua en Canarias” pp. 273-304 de EMBID IRUJO, A. (Dir) , en *Precios y mercados del agua*, Civitas, Madrid.
- DOMPER FERRANDO, J. (1992): *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*. Civitas, Madrid.
- (2000): “El derecho de acceso a la información en materia de aguas” en las pp. 351-384 de (Coord.) A. EMBID IRUJO en *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Civitas, Madrid.

- DURÁN, J.J. y otros (2003): “Los humedales de la cuenca del Guadiana incluidos en el convenio de Ramsar: una visión desde la hidrogeología” en *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*. Zaragoza. Fundación Nueva Cultura del Agua. ADENEX.
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN (2004): “Plan Especial del Alto Guadiana. Más de lo mismo”, en *Retama* nº 23 pp. 12-13.
- ELÍAS CASTILLO, F. y RUÍZ BELTRAN, L. (1981): *Estudio agroclimático de la región de Castilla-La Mancha*. Departamento de agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- EMBID IRUJO, A. (1991): *La planificación hidrológica: Régimen jurídico*, Tecnos, Madrid.
- (1993 a): “Los medios de una política hidráulica finisecular”, *REDA*, nº 79.
  - (1993 b): “Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica” en las pp. 17-47 de EMBID IRUJO, A.(Dir.) *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.
  - (1994): “Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas” y “Usos del Agua e Impacto Ambiental” pp. 23-46 y 115-170 en EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Calidad de las Aguas Civitas*.
  - (1995): “Mito, paradoja y realidad en el ordenamiento jurídico de las aguas continentales” pp. 589-602 *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. nº 105.
  - (1996 a): *El ciudadano y la Administración, Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre* INAP, Madrid.
  - (1996 b): “Condicionamientos jurídicos de una política de precios del agua” pp. 23-116 de EMBID IRUJO, A.(Dir.) en *Precios y mercados del agua*. Civitas, Madrid.
  - (1999 a): “El mercado del agua. Consideraciones jurídicas en torno al Proyecto de Reforma de la Ley de Aguas” en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, nº 7, Año 1.
  - (1999 b): “La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen jurídico. Consideraciones específicas en el ámbito de las aguas continentales”, en *RAP*, nº 148, pp. 61-98.
  - (1999 c): “La planificación hidrológica en la actualidad: Consideración desde una perspectiva jurídica” pp. 69-108 en EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Planificación hidrológica y política hidráulica. (El Libro Blanco del Agua)*, Civitas. Madrid.
  - (2000 a): *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Civitas, Madrid.

- (2000 b): “Una nueva forma de asignación de recursos”, en *Obras Públicas, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*, nº 50.
- (2001): “Evolución del derecho y de la política del agua en España” en *RAP*, nº 156 pp. 59-100
- (2003 a): “Cuestiones legales en el uso intensivo de aguas subterráneas”, *Revista General de Derecho Administrativo* nº 2.
- (2003 b): “Regadío y Derecho. Reflexiones sobre algunos problemas jurídicos actuales”, *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 20 pp. 7-26.
- (2003 c): “Consideraciones jurídicas generales sobre la Directiva Marco de aguas con atención especial a las aguas subterráneas”, *Revista interdisciplinar de Gestión ambiental*. Año 5 nº 49 pp. 3-16.
- (2005 a): “Legal issues of intensive use of Groundwater”, de SAHUQUILLO A, CAPILLA J., MARTINEZ-CORTINA, L. SÁNCHEZ-VILA, X. (Eds.), en *Groundwater Intensive Use*. A.A. Balkema Publishers, Leiden
- (2005 b): “El sistema institucional de Riegos del Alto Aragón: Historia y Presente”, *RAP* nº 168, pp. 285-307.
- (2006 a): “A vueltas con la propiedad de las aguas: la situación de las aguas subterráneas a veinte años de la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985. Algunas propuestas de modificación normativa”, en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo* nº Extra 1, pp. 183-206.
- (2006 b): “Aguas continentales y marinas, protección” en las pp. 54 a 65 de ALONSO GARCÍA, E, y LOZANO CUTANDA B. (Dirs.) en *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid.
- (2006 c): “La sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento”, *RAP*, nº169, pp.424-455.
- (2006 d): “La situación de las aguas subterráneas”, *Revista Justicia Administrativa*, nº extraordinario pp.183-205.
- (2007 a): “Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en las pp. 13-80 de EMBID IRUJO, A. (Dir.), en “*Agua y Territorio*”, Civitas, Thomson, Cizur Menor.
- (2007 b): “La Directiva Marco del Agua y algunos de los problemas de su proceso de implantación en España y otros países europeos” pp. 20-27. *Revista Ingeniería y Territorio* nº 80 (Ejemplar dedicado a: la directiva Marco del Agua).

- (2007 c): “Los conflictos sobre las aguas subterráneas”, pp. 11-54 *Estudios de Derecho Judicial*, nº 97, Ediciones Consejo General del Poder Judicial, Madrid.
- (2007 d): “Planificación hidrológica” en las pp. 767-789 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.
- (2007 e): “Introducción” en las pp. 15-31 de EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.
- (2008 a): “Ciudadanos y Usuarios: participación e información en el derecho español de aguas. Historia. Presente y futuro”, en las pp. 13-93, de EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Ciudadanos y Usuarios en la Gestión del Agua*, Civitas, Thomson, Cizur Menor.
- (2008 b): “Asignación del agua y gestión de la escasez en España: los mercados de derechos de aguas”, *Expo Zaragoza*.
- (2008 c): “La política de aguas y su marco jurídico”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 14 pp.13-27.
- (2009 a): “El régimen económico financiero del agua en el contexto de la aplicación de la Directiva Marco del Aguas de 2000. Reflexiones generales” en la pp. 13-80 de EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.
- (2009 b): “Informe de España” pp. 248-286 de EMBID IRUJO A. y KOLLING M. (Coords.) en *Gestión del agua y descentralización política: Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales y Semejantes a los Federales*. Aranzadi, Thomson Reuters.
- (2011 a): “la crisis del agua, de la agricultura y de las finanzas públicas”, en las pp. 21-78, de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Agua y Agricultura*, Thomson-Reuters, Cizur Menor.
- (2011 b): “El derecho a los servicios de agua potable y saneamiento” en las pp. 49-82 de EMBID IRUJO, A. y DOMINGUEZ SERRANO, J. (Dir.) *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*. Iustel. Madrid.
- (2012 a): “Cuestiones institucionales: demarcación y cuenca hidrográficas, planificación hidrológica y su relación con el principio de recuperación de costes” en la pp. 15-38 en *La Directiva Marco de Aguas y su Recepción en España (el modelo europeo de gestión del agua)*, Justicia Administrativa Extra.
- (2012 b): “El derecho público de la crisis económica”, en las pp. 21-120 de BLASCO ESTEVE A. (Coord.), *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo*, INAP, Madrid.
- (2012 c): *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid.

- (2013 a): “La crisis del sistema concesional y la aparición de fórmulas complementarias para la asignación de recursos hídricos. Algunas reflexiones sobre los mercados de derechos de uso de agua” pp. 25-82 de EMBID IRUJO, A. (Dir.), *Usos del Agua (Concesiones, autorizaciones y Mercados del Agua)* Aranzadi Cizur Menor.
- (2013 b): “Las características del mercado de derechos de agua en España” pp. 90-110. En *Derecho y Ciencias Sociales. nº 9 (La problemática del agua en el mundo actual)*, Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica.
- (2015): “Valoración global del nuevo ciclo de la Planificación Hidrológica, con atención especial al Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Ebro”, pp. 33-116 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *El Segundo Ciclo de Planificación hidrológica en España*, Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.
- (2016 a): “El futuro de la Ley de Aguas”, pp. 57-97 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Treinta años de la Ley de Aguas de 1985*, Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.
- (2016 b): “La modernización de regadíos en sus aspectos ambientales” pp. 408-428 GIFREU I FONT J., BASSOLS COMA M., MENENDEZ REXACH (Dir.) en *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*.
- (2017): “Los Organismos de cuenca tienen futuro” pp. 23-66 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) *El futuro de los Organismos de Cuenca* Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.
- (2018): “Aproximación a una teoría general de las sequías e inundaciones como fenómenos hidrológicos extremos” en *XXII Jornadas de derecho de aguas – sequía e inundaciones- como fenómenos hidrológicos extremos*. FEUZ. Días 26 y 27 de abril de 2018. Zaragoza.

ERICE BAEZA, V. (2013): *La protección de las aguas subterráneas en el derecho español*, Aranzadi, Cizur Menor.

ESPARVEL (1995): “Las lagunas manchegas, valores ecológicos, problemática ambiental y propuesta de conservación” en *Ponencia de las II Jornadas Ecológicas ESPARVEL*. Toledo 26, 27 y 28 de Octubre de 1994. 2 Volúmenes.

ESTEVAN, A. y LA CALLE, A. (2007): *Transferencias de Derechos de Agua entre Demandas Urbanas y Agrarias: El Caso de la Comunidad de Madrid, Cuadernos de I+D+i*, Canal de Isabel II. Disponible en: [www.gestioncanal.es/galeria\\_ficheros/compromisosocial/publicaciones/Cuadern01\\_I+D+I.pdf](http://www.gestioncanal.es/galeria_ficheros/compromisosocial/publicaciones/Cuadern01_I+D+I.pdf)

- ESTEVE PARDO, J. (2003): “El mercado de títulos administrativos. Asignación objetiva, reasignación transparente”, en las pp. 743 y ss. de *Estudios de Derecho Público Económico. Libro homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo*, Civitas, Madrid.
- FANLO LORAS, A. (1996): *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid.
- (2006): “Planificación hidrológica en España: estado actual de un modelo a fortalecer” en *RAP*, nº 169, pp. 265-299.
  - (2007 a): *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas (estudios y dictámenes jurídico administrativos)*. Espinardo. Instituto Euromediterráneo del Agua. Murcia.
  - (2007 b): “Las Confederaciones Hidrográficas” en las pp. 426-448 de EMBID IRUJO A. (Dir.), *Diccionario Derecho de Aguas*. Iustel. Madrid.
  - (2010): “Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las Confederaciones Hidrográficas”, en *RAP* nº183, pp. 309-334.
- FELIX MONTIEL, F. (1933): *Las instituciones administrativas en el regadío del Segura*. Murcia. Revista general de legislación y jurisprudencia. Vol. 82, nº 163.
- FERNANDEZ ACEVEDO, R. (2005): “Sobre la figura jurídica del precario administrativo (con especial referencia a su aplicación al dominio público)”, *REDA* nº 126, pp. 263-290.
- (2007): *Las concesiones administrativas de dominio público*. Editorial Aranzadi. SA. Cizur Menor.
  - (2012): *Las concesiones administrativas de dominio público*. 2ª Edición. Civitas. Thomson-Reuters. Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2012): *Sistema de Derecho Administrativo*, Civitas, Thomson Reuters, Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A. (2005): *Participación y colaboración ciudadana en la Administración agraria*. INAP, Madrid.
- FERNANDEZ MARTINEZ, P. (2008): “La fiscalidad sobre el agua”, en *Tratado de Derecho Tributario Ambiental*, dos vol. Iberdrola/Thomson-Aranzadi.
- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1974): “Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes”, *REDA*, nº 2.
- (1989): *Las Comunidades de Usuarios en la Ley de Aguas de 1985*. Tercer Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas, Alicante.

- FERNÁNDEZ RUIZ, L. (2002): “La incidencia de la Directiva Europea de Nitratos en España”, pp. 133-154 en *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botin, Mundi Prensa Libros. Madrid.
- FERNÁNDEZ TABALES, A., PEDREGAL MATEOS, B., RODRÍGUEZ MATEOS, J.C., PITA LÓPEZ, M.F. Y ZOIDO NARANJO, F. (2009): “El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 50, pp. 157-172.
- FERRER, G. y MARTÍN, M. (2011): *Los instrumentos de mercado y la recuperación del estado cuantitativo de las masas de agua subterránea. Experiencias comparadas en las cuencas del Júcar y del Guadiana*, VII Congreso Ibérico de Planificación y Gestión de Aguas, Talavera de la Reina.
- FERRET PUJOL, J. (1988): “Las Comunidades de usuarios de aguas subterráneas y la nueva legislación de aguas. Carencias, experiencias y sugerencias” *Jornadas sobre la aplicación de la Ley de Aguas a las aguas subterráneas*, Zaragoza.
- FORNES AZCOITI, J.; DE LA HERA PORTILLO, A. y LLAMAS MADURGA, R. (1998): “Cambios en el paisaje e impactos ecológicos causados por la explotación de agua subterráneas en la cuenca alta del río Guadiana (España)” *I Congreso Ibérico sobre Planificación y gestión de aguas*. Zaragoza.
- (2005): “La propiedad de las aguas subterráneas en España: la situación del Registro/Catálogo”. *Revista Ingeniería del Agua*, Vol. 12, nº 2, pp. 125-136.
- FORTES MARTÍN, A. (2006): “Consideraciones acerca de la nueva significación conceptual e instrumental de la protección ambiental de las aguas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 228, pp. 157-188.
- G. MARDONES, I. (2007): “La primera OPA para ahorrar agua”, *El País*, 18 de marzo.
- GAGO RODRÍGUEZ, A. y LABANDEIRA VILLOT, X. (1999): *La reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*. Mundi-Prensa Libros SA. Madrid.
- GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J.M. (1986): *El Derecho de Aguas en España*. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.
- GALLEGO CÓRCOLES, I. (2011): “De la asimetría en la delimitación de las demarcaciones hidrográficas”, en las pp. 283-316 de A. EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Agua y Agricultura*, Civitas, Thomson, Cizur Menor.
- (2013): “Consideraciones críticas sobre la nueva regulación de la cesión de derechos en el ámbito del Alto Guadiana”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 54, pp. 173-200.

- GALLEGO PALOMARES, J.A. (2001): *Alcázar de San Juan: ferrocarril y desarrollo, 1850-1936*, Biblioteca de Autores Manchegos. Ciudad Real.
- GARCÍA CANSECO, V. (1998): *Las Tablas de Daimiel*. Talavera de la Reina. Esfagnos.
- GARCÍA CARRETERO, M. (2002): “Situación legal de las aguas subterráneas en la cuenca alta del Guadiana”, pp. 103-142 COLETO C., MARTÍNEZ CORTINA, L. Y LLAMAS, R. (Eds) : *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Fundación Marcelino Botín y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- GARCIA DE ENTERRIA, E. (2006): “Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración”, *REDA* nº 129, pp. 117-146.
- (2007): *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*. Thomson Civitas.
- GARCÍA DEL CURA M.A. y otros (1997): “Las laguna de Ruidera” pp. 83-128 en GARCIA RAYEGO, J.L., GONZALEZ CÁRDENAS, E. (Coords.) en *Elementos del medio natural en la provincia de Ciudad Real. Libro Guía de las excursiones de las XII Jornadas de Campo de Geografía Física*.
- GARCÍA NOVOA, C. (2001): “La propuesta de Directiva Marco de política de aguas y la Reforma de la Ley de Aguas de 1999” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 193, pp.31-48.
- GARCÍA RODRIGUEZ, M. y LLAMAS, M.R. (1992): “Aspectos hidrogeológicos en relación con la génesis y combustión espontánea de las turbas en los Ojos del Guadiana”. *Actas del III Congreso de Geología de España y VIII Congreso Latinoamericano de Geología*. Tomo 2. pp. 285-289.Salamanca.
- GARCÍA URETA, A. (2005): “Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 7, pp. 43-70.
- GARCIA VIZCAINO, M. J. (2008): “Comunidades de usuarios de aguas subterráneas” pp. 397-412, de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Ciudadanos y Usuarios en la gestión del agua*. Thomson Civitas. Cizur Menor.
- (2010): “La Gestión del Agua Subterránea en el Campo de Montiel: Retos y Oportunidades” pp. 107-116 en *Gestión Colectiva del Agua Subterránea en España* Fundación Botin, y en <http://auamadrid.chil.org/download-doc/152488>
- GARRIDO COLMENERO, A. (1996): ¿Qué papel pueden jugar los mercados del agua? en las pp. 305 y ss. de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Precios y Mercados del Agua*, Civitas Madrid.
- (2000): “Consideraciones económicas sobre los mercados de aguas”, de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *La reforma de la Ley de Aguas*. Civitas, Madrid.

- (2001): “La economía del regadío con aguas subterráneas” de HERNÁNDEZ MORA N. y LLAMAS, R. (eds.): *La economía del agua subterránea y su gestión colectiva*. Madrid. Fundación Marcelino Botín. Ed.-Mundi-Prensa.
  - (2009): “Agua y economía: productividad, tarifas y mercados del agua” pp. 275-295 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Régimen económico-financiero del agua. Los precios del agua*. Thomson Reuters. Cizur Menor.
- GARRIDO COLMENERO, A.; BARDAJÍ, I. y IGLESIAS, E. (2011): “La agricultura de regadío en la PAC del 2020: distinguiendo lo posible de lo deseable”, pp.101-124 de EMBID IRUJO, A. (Dir.), en *Agua y agricultura*, Aranzadi, Cizur Menor.
- GARRIDO COLMENERO, A; CALATRAVA J.; REY, D. (2013): “La flexibilización del régimen de concesiones y el mercado de aguas en los usos del regadío”. En las pp. 177-196 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Usos del agua (concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Editorial Aranzadi. Cizur Menor.
- GARRIDO CUENCA, N. (2008): “Intervención pública y sostenibilidad medioambiental: análisis desde el punto de vista de la organización administrativa y la integración de los principios de coordinación, cooperación y participación. Situación actual, balances y perspectivas”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 13, pp. 49-83.
- GARRIDO ROSELLÓ, J.E. (1991): *El Parque Nacional de las Tablas de Daimiel: régimen jurídico y protección*. Estudios Territoriales nº 37.
- GASCÓ MONTES, J.M. y NAREDO PÉREZ, J.M. (1986): *Naturaleza y Economía: análisis del área Guadiana-Mancha*. Universidad Abierta, Centro Asociado de la UNED de Valdepeñas.
- GESTEIRO, M. (1991): “La sierra de Altomira” pp. 241-260 de GONZÁLEZ MARTÍN, J. A., VÁZQUEZ GONZÁLEZ, A. (Coords.) en *Guía de los espacios naturales*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Toledo.
- GIL DÍAZ, A. (1998): “Disponibilidades hídricas en Castilla-La Mancha” de MONTERO RIQUELME, F.J. y BRASA RAMOS, A. (Coords.): *El viñedo en Castilla-La Mancha ante el siglo XXI. El sector vitivinícola y el agua*. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.
- GIL OLCINA, A.(2001): “Del Plan General de 1902 a la Planificación Hidrológica” *Instituto Universitario de Geografía*, Universidad de Alicante.
- GLEICK, P. (1993): “Water in crisis: a guide to the world’s fresh water resources”. *Oxford University Press*.

- GONZALEZ GARCIA, E. (2008): “Los Tributos extrafiscales en el Derecho español”. pp.599-644 de BANACLOCHE PALAO, C., BANACLOCHE PÉREZ-ROLDÁN J., BANACLOCHE PALAO B. (Coords.) en *Justicia y Derecho Tributario: libro homenaje al profesor JULIO BANACLOCHE PEREZ*. Wolter Kluwer.
- GONZALEZ PEREZ, J. (1984): *Los derechos reales administrativos*. Civitas. Madrid.
- GONZALEZ PEREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J. Y ARRIETA ÁLVAREZ C. (1987): *Comentarios a la Ley de Aguas*. Civitas.
- GONZALEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L. (1985): *Comentarios a la Ley de Aguas, Ley 29/1985, 2 de agosto*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid.
- GONZALEZ-QUIJANO, A. (1960): Breve reseña histórica del desarrollo de los regadíos en España. MADRID.
- GIL OCINA, A. (2002): “Perduración de los planes hidrológicos en España”. *Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante*. [http:// habitat.aq.upm.es /boletin/n27/ aagil.html](http://habitat.aq.upm.es/boletin/n27/aagil.html)
- GRAU, J. A. (2002): “Una agricultura más compatible con el medio ambiente natural: aspectos socio-biológicos”, de HERRERA CAMPOS, R. Y LLEDÓ YAGÜE F. (Coords.), en *Agricultura ante el tercer milenio*. Congreso Mundial de Derecho agrario.
- GRIFFIN, R.C. PECK, D. E, MAESTU, J. (2013): “Introduction: myths, principles and issues in water trading”, en las pp. 1-14 de J.MAESTU (Ed.) *Water trading and Global Water Scarcity. International experiences*, RFF Press, New York.
- GUIDANCE DOCUMENT N° 1. “Economics and the Enviroment. The implementation challenge of the Water Framework Directive” en [https://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/Documentos\\_Guia\\_EstrategiaComunImplantacion.aspx](https://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/Documentos_Guia_EstrategiaComunImplantacion.aspx)
- GUIDANCE DOCUMENT N° 2. IDENTIFICATION OF WATER BODIES, 2003: Common implementation strategy for the water framework Directive (2000/60/Ec), en <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/library>. [https://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/Documentos\\_Guia\\_EstrategiaComunImplantacion.aspx](https://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/Documentos_Guia_EstrategiaComunImplantacion.aspx)
- GUIDANCE DOCUMENT N° 16. “Guía sobre aguas subterráneas en zonas protegidas para la captación de agua potable” en [http://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/guia\\_n16\\_version\\_esp\\_tcm7-28993.pdf](http://www.mapama.gob.es/es/agua/publicaciones/guia_n16_version_esp_tcm7-28993.pdf).
- GULLON MUÑOZ-REPISO, N. (2009): “Evaluación ambiental estratégica de los planes hidrológicos de cuenca: remar en la misma dirección” en *Ingeniería y Territorio*, n° 85, pp. 12-19.

- HAZELL, P. Y LUTZ, E. (2000): “Integración de los temas de sostenibilidad y ambiente a las políticas de desarrollo rural”, de LUTZ, E. (Coord.) en *Agricultura y Medio Ambiente. Perspectivas sobre el desarrollo rural sostenible*, Banco Mundial, Washington D.C.
- HERAS MORENO, G.; ESNAOLA NAVARRO, J.M. y SANCHEZ FRENEDA-LÓPEZ, C. (2000): “El nuevo régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico” en *la reforma de la Ley de Aguas*, Seminario de Derecho del Agua Universidad de Zaragoza-Confederación Hidrológica del Ebro-Civitas, pp. 407-429.
- HERNÁNDEZ LOPEZ, S.M.: “Evolución de las aguas subterráneas en la política comunitaria” en *Colección Hidrogeología y Recursos Hidráulicos*. Tomo XXVIII.
- HERNÁNDEZ-MORA ZAPATA, N. (1998): “El papel de los usuarios en la gestión del agua en el acuífero de la Mancha occidental: oportunidades ante una situación de conflicto y carestía”. En: *I Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*. Zaragoza.
- HERNÁNDEZ-MORA N. Y DE STEFANO (2013): “Los mercados informales de aguas en España: Una primera aproximación” pp. 375-402 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Usos del agua (Concesiones, autorizaciones y mercados del agua)*, Editorial Aranzadi. Cizur Menor.
- HERNÁNDEZ-MORA, N. Y LLAMAS R.M.. (2001): *La economía del agua subterránea y su gestión colectiva*. Madrid. Fundación Marcelino Botín. Mundi-  
prensa
- HERNÁNDEZ-MORA, N. Y LÓPEZ-GUNN, E. (2003): “La gestión colectiva de las aguas subterráneas en La Mancha”, pp. 291-324 de COLETO, C; MARTÍNEZ CORTINA, L y LLAMAS MADURGA, R.M. (Eds.), en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Madrid: Fundación Marcelino Botín. Ed. Mundi-  
Prensa.
- HERRERA MOLINA, P.M. (2000): *Derecho tributario ambiental. La introducción del interés ambiental en el ordenamiento tributario*. Marcial Pons. Barcelona.
- HORGUÉ BAENA, C. (2006): “Los objetivos medioambientales en el Derecho de Aguas” en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 10, pp. 67-82.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, J. F. (2011): “Régimen urbanístico de los terrenos sujetos a servidumbres de dominio público hidráulico” en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Año nº 45 y nº 265, pp. 13-44.
- INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA, (1985): Síntesis hidrogeológica de Castilla-La Mancha. Colección Informe Madrid.
- Conceptos básicos de hidrogeología: [http://aguas.igme.es/igme/publica/pdflib8/2\\_conceptos.pdf](http://aguas.igme.es/igme/publica/pdflib8/2_conceptos.pdf)

- Acuífero Mancha Occidental: [http://aguas.igme.es/igme/publica/libro96/pdf/lib96/in\\_13.pdf](http://aguas.igme.es/igme/publica/libro96/pdf/lib96/in_13.pdf)
- (2017): Informe de 17 de noviembre de 2017 sobre “Evolución Piezométrica de las masas de agua subterránea: 41007, Mancha Occidental I; 41006, Mancha Occidental II, 41005, Rus-Valdelobos y 41010, Campo de Montiel”.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (1971): *Zona de la Mancha (Ciudad Real)*, Madrid, INC Publicaciones, 1ª Serie, nº 25, 1ª Edición.

JEREZ GARCÍA, O. (2010): *La reserva de la biosfera de la Mancha Húmeda y la cuenca alta del Guadiana: Guía didáctica del medio físico y de la evolución de los paisajes*. Universidad de Castilla-La Mancha. Ciudad Real.

JESSEN, O. (1946): “La Mancha. Contribución al estudio geográfico de Castilla-La Nueva”, en *Estudios Geográficos*, nº 24, pp. 479-524.

JILIBERTO HERRERA, R. y MERINO DE DIEGO, A. (1997): “Sobre la situación de las Comunidades de Regantes” pp. 183-202 en LÓPEZ GÁLVEZ, J. y NAREDO J.M.(Eds.), *La gestión del agua de riego*. Fundación Argentaria. Visor. Madrid.

JIMENEZ COMPAIRED, I. (2006): “el derecho al agua: una perspectiva fiscal”, pp. 1037-1056. en *El derecho al agua*. Thomson-Aranzadi/Gobierno de Aragón.

- (2007): “Régimen económico-financiero del agua en España” pp. 826-856 de EMBID IRUJO A (Dir.) en *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel. Madrid.
- (2008): “Régimen económico-financiero del agua en España” pp. 247-277 en *El Derecho de aguas en Brasil y España. Un estudio de Derecho Comparado*, Thomson-Aranzadi.
- (2011): “Una perspectiva financiera y tributaria de la calidad de las aguas” en las pp. 165-204 de EMBID IRUJO A. y DOMINGUEZ SERRANO J. (Dirs.) en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*. Iustel. Madrid.
- (2012): “Modificaciones económico-financieras en el ámbito del abastecimiento” en *Justicia administrativa. Revista de Derecho administrativo. (ejemplar dedicado a: La Directiva Marco de Aguas y su recepción en España (el modelo europeo de gestión de agua))*, nº extra 1 pp. 105-126.
- (2015): “El canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica” pp. 453-473 de EMBID IRUJO A. (Coord.) en *Agua, Energía, Cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental*. Thomson Reuters Cizur Menor.

- (2016): “La evolución del régimen económico-financiero: contribuyentes y usuarios en la política hídrica” pp. 99-153 de EMBID IRUJO A (Coord.) en *Treinta años de la Ley de Aguas de 1985*. Thomson Reuters. Cizur Menor.
- JIMENEZ DÍAZ, R. M. Y LAMO DE ESPINOSA, J. (Coords.) (1998) en *Agricultura sostenible*, Mundi Prensa, Madrid, pp. 162 y ss.
- JIMENEZ HERNÁNDEZ, J. (1998): *El tributo como instrumento de protección ambiental*. Comares. Granada.
- JIMÉNEZ JAEN, A. (2000): *El régimen Jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*. MCGRAW-HILL/Interamericana de España. Madrid.
- JORDANA DE POZAS, L. (1962 a) “El derecho español de aguas y la oportunidad de su revisión”. *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia*. Madrid.
- (1962 b): “La evolución del derecho de Aguas en España y en otros países”. *RAP* nº 32, pp. 9-62.
- KAULE G. y MORGAN M (1995): *Regional guidelines to support sustainable agriculture through European Union-financed programmes: Results of "target methodology" testing in Castilla-La Mancha, Central Spain*, Institut für Landschaftspannung und Ökologie, Universität Stuttgart.
- LA CALLE MARCOS, A. (2007): “Impacto de la Directiva Marco Comunitaria y Territorio” en las pp. 265-296 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Agua y Territorio*, Civitas, Thomson, Cizur Menor.
- (2008): “La adaptación española de la Directiva marco del agua”, en *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*, Universidad de Sevilla. <https://we.riseup.net/assets/112612/DCE-es.pdf>. Fundación Nueva Cultura del Agua.
  - (2011): “Agricultura y uso sostenible del agua en la Ley de Agua de Andalucía” pp. 319-326 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Agua y Agricultura*. Thomson Reuters. Cizur Menor.
- LA ROCA, F. (2011): “Balance de la política de recuperación de los costes de los servicios del agua en el Estado español 2000-2010” en *VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”*, 16/19 de febrero, Talavera de la Reina.
- LADRON DE GUEVARA, M.P. (1988): *Ciudad Real en el primer tercio del siglo XX (Tierra, propiedad y cultivos 1900-1930)*. Instituto de Estudios Manchegos. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- LAUER, WILHELM (1999): “La Mancha una comarca semiárida” de TAMAMES R. y HERAS R. (Coords.) en *Enciclopedia de Castilla-La Mancha*. Vol. 2. Ediciones Corporativas. Madrid.

LLAMAS MADURGA, M. R. (1966), “Los embalses subterráneos en la Planificación hidráulica”, *Revista de Obras Públicas*, Tomo I (3016), pp. 591-604.

- (1991): “Consideraciones iniciales sobre el pasado, presente y futuro de las aguas subterráneas en España. *Revista de Obras Públicas*”, nº 138 (3308) pp.7-12.
- (1992): “La sobreexplotación de aguas subterránea: ¿Bendición, maldición o mito?”. *En Riegos y Drenajes* nº 61, pp. 17-33.
- (1994): “El Plan Hidrológico Nacional y las aguas subterráneas. Otro punto de vista” en *Revista de Obras Públicas* nº.141, 3330, pp.13-26.
- (1995): “Las aguas subterráneas en España”, en *Revista el Campo*, nº monográfico *El Agua*. Servicios de Estudios de BBV, pp. 129-147.
- (1996): “El agua urbana en el siglo XXI: futuros problemas y posibles soluciones” en *Revista de Obras Públicas* nº , 143, 3358, pp. 7-18.
- (1998 a): “La Inserción de las aguas subterráneas en los sistemas de gestión integrada” *Conferencia en el X Congreso de la Asociación Brasileña de aguas subterráneas*, San Paolo. Brasil.
- (1998 b): “Las políticas agrarias y del agua en España: Regadíos con aguas subterráneas; un tema crucial sin entender ni atender”. *Vida Rural*, nº. 60, 15 febrero pp.46-48.
- (2006): “Un ejemplo español y mundial relevante los conflictos todavía no resueltos en la cuenca alta del Guadiana” pp.133-147 de MARTINEZ FERNANDEZ J. y BRUFAO CURIEL P. (Coords.) en *Aguas limpias, manos limpias: corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Bakeaz. Fundación Nueva Cultura del Agua.
- (2007): “Aguas subterráneas de la revolución silenciosa a los conflictos clamorosos” en *Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales*, Vol. 101 nº 1, pp. 175-182.
- (2009). “¿Por qué es todavía tan deficiente la gestión de las aguas subterráneas españolas?” En *Tecnología del agua*, año 29 nº 312, pp. 58-69.

LLAMAS MADURGA M.R; CASADO, M; DE LA HERA A.; CRUCES, J. y MARTÍNEZ, L (1996): “El desarrollo sostenible en la cuenca alta del río Guadiana. Aspectos socioeconómicos y ecológicos”, *RETEMA. Medio ambiente* (septiembre-octubre) pp. 66-74.

LLAMAS MADURGA, M.R. y CUSTODIO GIMENA, E. (1999): “Aguas subterráneas” en *Agua y Desarrollo Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. Fundación CIDOB, Barcelona nº 45-46, pp. 35-57.

- LLAMAS MADURGA, M.R., HERNÁNDEZ-NURIA N., MARTÍNEZ CORTINA, L. (2000): “El uso sostenible de las aguas subterráneas” de CLÚA J.J. (Dir.) en *Uso intensivo de las aguas subterráneas. Aspectos éticos, tecnológicos y económicos*. Serie A nº 1 Papeles del proyecto Aguas Subterráneas. Fundación Marcelino Botín.
- LLAURADO, A. (1878): *Tratado de aguas y riegos*. Madrid.
- LOPEZ CAMACHO, B. (1987): “El aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Problemas actuales y perspectivas” en *Papeles de Economía Española*, nº 5 pp. 144-158.
- LOPEZ CAMACHO, B. Y GARCIA JIMÉNEZ, A. (1989): “Sobreexplotación del acuífero de la Mancha Occidental (Unidad hidrogeológica 0404)” en *La sobreexplotación de Acuíferos*, ITGE, pp. 103-116.
- LOPEZ DE HARO, C (1912): “Comunidad de Regantes” en *Revista General de legislación y jurisprudencia*, Tomo 121.
- LOPEZ GOMEZ A. y LOPEZ GOMEZ J. (1989): “Las comarcas de Ciudad Real según las Relaciones Topográficas” de Felipe II”. *Estudios geográficos*. nº 194 pp. 65-90.
- LOPEZ GUETA, J.A., FORNÉS AZCOITI, J.M., RAMOS GONZÁLEZ, G, VILLARROYA GIL F. (2009): “Las aguas subterráneas un recurso natural del subsuelo”. IGME. <http://aguas.igme.es/Publicaciones/Muestras/Aguas%20subt%20recurso%20natural%20subsuelo.pdf>
- LOPEZ MENUDO, F. (1991): “El derecho a la protección del medio ambiente” en *Revista Centro de Estudios Constitucionales*, pp. 161-201.
- (1993): “La Concesión de aguas públicas y sus posibles modificaciones” en *REDA*, nº 77.
  - (2007): “Concesiones” pp. 386-524 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Diccionario Derecho de Aguas*, Iustel. Madrid.
  - (2008): “Agua y Territorio” en *VVAA, Informe Comunidades Autónomas 2007, Instituto de Derecho Público*, pp. 46-82.
- LOPEZ ORTIZ, I. y MELGAREJO MORENO, J. (2005): ¿es eficiente un mercado del agua? Algunas reflexiones a la luz de la historia de España”, en las pp. 29 y ss. MELGAREJO MORENO, J. y MOLINA GIMÉNEZ, A.(Coords.), *Los mercados del Agua. Análisis jurídicos y económicos de los contratos de cesión y Bancos de Agua*, THOMSON-CIVITAS, Cizur Menor.
- LOPEZ-SALAZAR PEREZ, J. y otro (1986): *Estructuras agrarias y sociedad rural en la Mancha (siglos XVI-XVII)*, Instituto de Estudios Manchegos. Ciudad Real.

LÓPEZ SANZ, G. (1995): *Las Lagunas de Ruidera y el Acuífero 24 del Campo de Montiel. Historia de un amor imposible*. Universidad de Castilla-La Mancha.

- (1996 a) “El Programa de Compensación de Rentas Agrarias en los acuíferos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel: consideraciones sociales y ambientales” en *Economía Agraria y Recursos Naturales*. X Reunión Anual ASEPELT-España celebrada en Albacete 20 y 21 de junio de 1996. Universidad de Castilla-La Mancha. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- (1996 b): “La economía de los humedales en la Mancha: el fracaso de los enfoques parciales en el tratamiento de realidades ecosistémicas” en *V Jornadas de economía crítica*. Santiago de Compostela.
- (1998 a): *La gestión del agua subterránea en la cuenca alta del río Guadiana: de la confrontación a la cooperación*. Ciudad Real: Diputación Provincial de Ciudad Real.
- (1998 b): “De la competición a la cooperación: el marco social, político y económico”. Pp. 203-273 CRUCES DE ABIA J., HERNANDEZ J.M., LOPEZ SANZ G., y ROSELL J. (Coords). *De la noria a la bomba: Conflictos sociales y ambientales en la cuenca alta del río Guadiana*. Bilbao: Bakeaz.
- (1999): “Mirando hacia el futuro: una nueva política de agua para la Cuenca alta del río Guadiana” pp.12-26 en *El acuífero 23: pasado, presente y futuro*. I Jornada de Comunicación Ambiental, AGUAS DE ALCAZAR EMSA. Alcázar de San Juan.

LOPEZ VERA F. y CISNEROS BRITO, J.C. (2008): “El Grupo de Trabajo del agua subterránea: Experiencias de participación” pp. 351-396 de EMBID IRUJO A. (Dir), en *Ciudadanos y Usuarios en la gestión del agua*. Thomson Civitas. Cizur Menor.

LORENZO PARDO, M. y otros (1933): “Exposición General” *I Plan Nacional de Obras Hidráulicas*, M.O.P. Madrid.

LOZANO CUTANDA, B. (2009): “El medio ambiente: regulación interna y distribución de competencias” en las pp. 261-289 de CANO CAMPOS, T. (Coord.) en *Lecciones y materiales para el estudio de Derecho administrativo*, Iustel Tomo VI, Madrid.

LUCHENA MOZO, G. M. (2010): “Sostenibilidad de los recursos hídricos e instrumentos fiscales: el canon catalán del agua”. *Crónica tributaria* nº 137 pp. 117-170.

MADOZ, P. (1987): *Diccionario geográfico-estadístico-histórico: Castilla-La Mancha*. Toledo. JCCM.

MAESTRE ROSA, J. (1969): *Comunidades de Regantes. Concepto, naturaleza y regulación positiva*, Barcelona.

- (1972): *Las Comunidades de Regantes y su regulación jurídica* en III Congreso de Comunidades de Regantes, León.
- MAESTU, J. (Coord.) (2007): *Precios y costes de los Servicios del agua en España*, Ministerio de Medio Ambiente.
- (2009): “Financiación de servicios del agua y la aplicación de excepciones al principio de recuperación de costes” pp. 297-316 de EMBID IRUJO, A (Dir.) en *Régimen económico y financiero del agua, los precios del agua*. Thomson Reuters, Cizur Menor.
- MAGARIÑOS-COMPAIRED, A. (2005): *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente*, (Dir-Coord.), INAP, Madrid.
- MAPA-MOPT y JCC-LM (1992): *Plan coordinado de actuaciones en la zona de la Mancha Occidental y Campo de Montiel*. Madrid.
- MARINA JALVO, B. (2007): “Nuevas medidas de intensificación de la intervención administrativa en la gestión de las aguas subterráneas” en *Justicia Administrativa*, nº 35, pp.43-60.
- MARTÍN DE SANTA OLALLA, F.J. (1994): *Desertificación en Castilla-La Mancha*. El proyecto EFEDA. Universidad de Castilla-La Mancha. Cuenca.
- MARTÍN HERRERO, J. (2002): “El Plan de conservación de humedales en Castilla-La Mancha”, de COLETO, C.; MARTÍNEZ CORTINA, L., LLAMAS, R. (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Fundación Marcelino Botín. Madrid.
- MARTIN HUERTA, P. (2000): *Los Convenios interadministrativos*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MARTÍN MATEO, R. (1970): “El consorcio como institución jurídica” en *RAP n° 61* pp. 9-42.
- (1977): *Derecho Ambiental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
  - (1988): “La calidad de vida como valor jurídico”, en *RAP n° 117*, p. 51-70.
  - (1991 a): *Tratado de Derecho ambiental*, vol. I, Trivium, Madrid.
  - (1991 b): “La calidad de vida como valor jurídico”, pp. 1437-1454 de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. y GARCÍA DE ENTERRÍA E. (Coords), en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 2, Civitas.
  - (1992): *Tratado de Derecho ambiental*, Vol. II, Trivium, Madrid
  - (1997): *Tratado de Derecho Ambiental. Recursos Naturales* Vol. III Trivium Madrid.

- (2000), "El agua como mercancía", *RAP*, nº 152, pp. 7-28.
- (2002): "Evolución del régimen de tutela ambiental de las aguas continentales", pp. 171-188 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del Tercer Milenio*. Civitas, Madrid.

MARTÍN RETORTILLO, C. (1956): *Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos*. Madrid.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, L. (1958): "Trayectoria y significación de las Confederaciones Hidrográficas", *RAP* nº 25, pp. 85-126.

- (1987): "Aguas subterráneas y aguas que discurren íntegramente dentro del territorio", *RAP* nº 113, pp. 401-426.
- (1989): "Las aguas subterráneas como bienes de dominio público", en las pp. 677-697 de GOMEZ-FERRER MORANT R. (Coord.) del *Libro Homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*. Civitas, Madrid.

MARTIN RETORTILLO BAQUER, S. (1960): *De las Administraciones Autónomas de las Aguas Públicas*. Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla.

- (1963): *La Ley de Aguas de 1866*. Ediciones Centros de Estudios Hidrográficos Madrid 1963.
- (1966): *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*. Tecnos. Madrid.
- (1985): "Reflexiones sobre la utilización de las aguas para usos agrícolas", *REDA* nº 45, pp.5-24.
- (1996): "De las comunidades de regantes a las comunidades de usuarios de las aguas públicas. Reflexiones sobre el tema de su personalidad jurídica". *Revista catalana de Derecho público*, nº 21 pp. 117-128.
- (1997): *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid.
- (1998): "Las Comunidades de Regantes en el tiempo presente" *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 13 pp. 11-42.
- (1999): "Acotaciones sobre el "nuevo" derecho de aguas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101 pp. 5-23.
- (2000): "Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", *RAP*, nº 153, pp. 27-40.
- (2003): "Las Comunidades de Regantes y la perpetuidad de sus concesiones de agua". *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 200 pp.407-420.

- MARTIN RETORTILLO BAQUER, S. y GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ CARANDE E. (1995): *Titularidad y aprovechamiento de las aguas, discurso leído el día 20 de mayo de 1995 en el acto de su recepción como académico de número por el Excmo. Sr. D. Sebastián Martín-Retortillo Baquer y contestación del Excmo. Sr. D. Eduardo García de Enterría*. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid.
- MARTÍNEZ CORTINA, L. (2001): *Estimación de la recarga en grandes cuencas sedimentarias mediante modelos numéricos de flujo subterráneo. Aplicación a la cuenca alta del Guadiana*. Tesis doctoral. ETS Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Universidad de Cantabria, pp. 418.
- (2002): “Marco hidrológico de la cuenca alta del Guadiana” de COLETO C, MARTINEZ CORTINA L y LLAMAS MR (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Mundi-Prensa. Fundación Marcelino Botín. Madrid.
- MARTÍNEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L. (1974): *Los consorcios en el derecho español*. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M. (2012): “Derecho Civil y Directiva Marco de Aguas. Terminología y denominaciones jurídicas sobre aguas en la Directiva Marco. Comparación con las denominaciones de la legislación sectorial de aguas y del Código Civil Español” en las pp. 61-104 en *La Directiva Marco de Aguas y su Recepción en España (el modelo europeo de gestión del agua)*. Justicia Administrativa Extra.
- MARTÍNEZ -VEGA, J., CREBRIÁN J.A., NAVALTORO JIMENEZ P. y ROMERO R. (1995): “Repercusiones de la sobreexplotación de acuíferos y de la P.A.C. en la sustentabilidad de la agricultura manchega”. *Estudios Geográficos* nº 219, pp. 337-370.
- MARTÍNEZ-VEGA, J. y SALOM CARRASCO J. (2008): “Detección de cambios en la ocupación del suelo y sus impactos ambientales sobre los ecosistemas acuáticos: el caso de La Mancha Occidental (España central)” pp. 41-45 de ALARIO TRIGUEROS M. (Coord.) en *España y el Mediterráneo: una reflexión desde la geografía española*. Ministerio de Fomento e Instituto Geográfico Nacional.
- MEJIAS MORENO, M. (2003): *Contribución al conocimiento hidrogeológico de la unidad hidrogeológica 04 04 (Mancha Occidental), Análisis de la evolución piezométrica*. IGME. Madrid.
- MEJÍAS MORENO, M., DIAZ MUÑOZ, J.A., MARTÍNEZ CORTINA, L., MORALES GARCÍA, R. Y RUIZ HERNÁNDEZ, J.M. (2011): “Cuantificación de recursos hídricos subterráneos en la cuenca Alta del Guadiana. Consideraciones respecto a las definiciones de recursos renovables y disponibles” . *Boletín Geológico y Minero* nº 122 (1) pp. 17-36.

- MEJÍAS MORENO, M., LÓPEZ GUTIERREZ, J. y MARTÍNEZ CORTINA, L. (2012): “Características hidrogeológicas y evolución piezométrica de la Mancha Occidental. Periodo húmedo 2009-2011”. *Boletín Geológico y Minero*, 123 (2) 91-108.
- MEJÍAS MORENO, M., MARTÍNEZ CORTINA L., GALINDO, M.E. (2010): *Estudio hidrometeorológico y análisis del efecto del periodo húmedo 2009/10 en los acuíferos de la cuenca alta del río Guadiana*. Informe inédito. Centro de Documentación del IGME.
- MEJÍAS MORENO, M., RONCERO, F.J. Y RODRÍGUEZ, R. (2004): “Evolución piezométrica y variación de reservas en la Unidad Hidrogeológica 04.04 (Mancha Occidental), 1980-2004”, pp. 463-472 *Hidrogeología y Recursos Hidráulicos*, XXVII.
- MELGAREJO MORENO, J. y LOPEZ ÓRTIZ M.I. (2008), “¿Son los contratos de cesión de derechos y los bancos de agua instrumentos convenientes para mejorar la gestión del agua?” en *Tractat de l’Aigua*, nº 1.
- MELGAREJO MORENO, J. y MOLINA GIMÉNEZ, A (Coords.) (2005): *Los mercados del agua.*, Thomson- Reuters Civitas, Madrid.
- MELLADO RUÍZ, L. (2010): *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Comares, Granada.
- MENENDEZ REXACH, A. (1996): “Reflexiones sobre un mercado de derechos de guas en el ordenamiento jurídico español” en las pp. 139-178 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Precios y mercados del agua*, Civitas, Madrid.
- (2002): “Consideraciones sobre los mercados de aguas en España. En especial los contratos de cesión de derechos de aprovechamiento en la legislación estatal de aguas”, en las pp. 65-82 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, tomo I, Civitas Madrid.
  - (2005): “La concesión demanial: significado histórico y actual”, pp. 2103-2128. *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*. Editorial Civitas.
  - (2013): “Cesión de derechos y transformación de aprovechamientos en concesiones. Régimen especial del Alto Guadiana”. *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, nº 54 pp. 135-149
  - (2016): “La génesis de la Ley de Aguas de 1985: problemas y objetivos” pp. 15-55 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Treinta años de la Ley de Aguas de 1985*, Thomson Reuters, Cizur Menor.
- MESTRE DELGADO, J.F. (2004): “La extinción de las autorizaciones y concesiones demaniales” pp. 491-520 de CHINCHILLA MARIN, C. (Coord.) en *la obra colectiva Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, por Thomson-Civitas, Madrid.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN (1971): *Zona de la Mancha (Ciudad Real)* INC Publicaciones, 1ª Serie núm. 25, 1ª edición, Madrid.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Libro blanco del agua en España*, Ministerio de Medio Ambiente.
- MITCHELL, BRUCE (2005): “Integrated water resource management, institutional arrangements, and land-use planning” en *Environment and Planning*, 37, pp. 1335-1352.
- MOLINA GARCIA M.J. y FLORES GARCIA A.I. (2017): “Tratamiento legal de las aguas subterráneas en España: ¿Se garantiza un uso sostenible de este recurso natural?. *DIARIO LA LEY* nº 8971.
- MOLINA GIMENEZ, A. (2001): *El servicio público de abastecimiento de agua en poblaciones. El contexto liberalizador*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- (2005): “El mercado del agua en España. Fundamento y análisis crítico”. en la pp. 57-94 de MELGAREJO MORENO J Y MOLINA GIMÉNEZ A. (Coords.) en *Los mercados del agua. Análisis jurídicos y económicos de los contratos de cesión y bancos de agua*, Civitas, Madrid.
  - (2007 a): “Centros de intercambio de derechos del agua” en las pp. 322-331 de A. EMBID IRUJO (Dir) en *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.
  - (2007 b): “Contratos de cesión de derechos al uso privativo de las aguas”, en las pp. 464-480 de EMBID IRUJO A. (Dir), *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.
- MOLINA LEBRON, A. (2014): “El canon a la generación eléctrica. Problemas de inconstitucionalidad e incumplimiento del Derecho comunitario”. *CEF. Contabilidad y Tributación*. Nº 382, pp. 5-42.
- MOPTMA y CEDEX (1994). *Presente y futuro de los regadíos españoles*. Madrid.
- MOPTMA-CHG (1995): *El problema hidráulico de la cuenca alta del Guadiana*. Junio.
- MONTES, C. (1995): “La explotación y gestión de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales españoles: una perspectiva ecológica”. En *Las aguas subterráneas en la Ley de Aguas Española. Un decenio de experiencias*. Asociación Internacional de Hidrogeólogos –Grupo español- Actas de las Jornadas celebradas en Murcia. Ponencias. Tomo I, pp. 305-327.
- MONTESINOS ARANDA, S.; BEA MARTÍNEZ, M. y BENÍTEZ NAVÍO, A. (2002): “Hacia una gestión sostenible de los recursos hídricos subterráneos en el acuífero de la llanura manchega. Aplicación de técnicas de teledetección”. *Jornadas sobre presente y futuro del agua subterránea en España y la Directiva marco Europea*. Zaragoza. AIH-GE.

- MORELL OCAÑA, L. (2001): “Las titularidades sobre aguas privadas”, *RAP* nº154, pp. 7-46.
- MORENO MOLINA, A.M. (2010): *El régimen jurídico de los productos químicos en la Unión Europea*, Iustel, Madrid.
- MOREU BALLONGA, J.L. (1985): “El régimen jurídico de las aguas subterráneas y su proyectada reforma”. En *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, pp. 166-262.
- (1988): “Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas” en *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de aguas en la gestión de las aguas subterráneas Zaragoza 6, 7 y 8 de julio de 1988*. T. II, pp. 489-630. Asociación Internacional de Hidrogeólogos (Grupo español), Zaragoza.
  - (1990): *Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*. Publicaciones Universitarias de Zaragoza.
  - (1996): *Aguas públicas y aguas privadas*, Bosch, Barcelona.
  - (2002): “Los problemas de la legislación sobre aguas subterráneas en España: posibles soluciones” pp. 1-46, en “*Régimen jurídico de las aguas subterráneas*”. Ediciones Mundi-Prensa. Fundación Marcelino Botín. Madrid. Y en [www.Fundacionbotin.org/89dguuytdfr276ed\\_uploads/Observatorio%20Tendencias/PUBLICACIONES/MONOGRAFIAS/PAS/PAS12.pdf](http://www.Fundacionbotin.org/89dguuytdfr276ed_uploads/Observatorio%20Tendencias/PUBLICACIONES/MONOGRAFIAS/PAS/PAS12.pdf).
  - (2016): “Comentario de (parte de) la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas de 1985 (Aguas)” pp. 1621-1670 de MARTINEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. y ESCRIBANO TORTAJADA P. (Coords.) en *Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional en materia civil*. Tirant lo Blanch.
- MOZO LUCHENA M.G. (2010): “Sostenibilidad de los recursos hídricos e instrumentos fiscales: canon catalán del agua” en *Crónica tributaria* nº 137 pp. 117-170.
- MUÑOZ AMOR, M. (2005): *La calidad de las aguas*, Ecoiuris, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1991): “Contaminación y medio ambiente: derecho hidráulico español y comunitario”, *tercera Ponencia, VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes*, Badajoz.
- NAREDO, J.M. y GASCÓ J.M. (1990): “Enjuiciamiento Económico de la gestión de los humedales” pp. 71-110 en *El caso de las “Tablas de Daimiel” en Estudios Regionales* nº 26.
- (1994): “Las cuentas del agua en España” Seminario OCDE sobre *Environmetal accounting for decisión-making*, Paris.

- NAVARRO BLAYA, S. y NAVARRO GARCÍA, G. (2000): *Química Agrícola: El suelo y los elementos químicos esenciales para la vida vegetal*. Mundi-Prensa Madrid.
- (2003): *Química Agrícola: El suelo y los elementos químicos esenciales para la vida vegetal* (2º ed.). Mundi-prensa SA. Madrid.
- NAVARRO CABALLERO, T. M. (2005): “La intervención administrativa en el contrato de cesión y en los centros de intercambio de derechos al uso privativo del agua”, de MELGAREJO MORENO J. y MOLINA GIMENEZ A. (Coords.) en *Los Mercados del Agua*, Thomson-Reuters Civitas, Madrid.
- (2007 a): *Los instrumentos de Gestión del Dominio Público Hidráulico. Estudio especial del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas y de los Bancos Públicos del Agua*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
  - (2007 b): ¿Representa un verdadero “mercado del agua” el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas?, *RADA*, 1, pp. 203-211.
- NIETO GARCÍA, A. (1956): “Heredamientos y comunidades de aguas en el siglo XIX” en *Estudios de Derecho Administrativo canario*, Tomo III, La Laguna.
- (1968): “Aguas Subterráneas: subsuelo árido y subsuelo hídrico” en *RAP* nº 56, pp. 9-92.
  - (1984): “Aguas subterráneas”. En *el Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas: La reforma de la Ley de Aguas*, pp. 235-246. Gobierno de la Región de Murcia. Consejería de Política Territorial y Obras Públicas.
- NIETO GARRIDO, E. (2010): “La revisión de las bases del orden constitucional de distribución de competencias. A propósito de la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25.
- NIÑEROLA PLA, S. y TORRENS, J. (1979): “Características hidrogeológicas generales de la cuenca alta del río Guadiana” pp. 309-326 en *Hidrogeología y Recursos Hidráulicos* Vol. IV. Madrid.
- ONGLEY, E.D. (1997): *Lucha contra la contaminación agrícola de los recursos hídricos*, FAO, ROMA.
- OÑATE, J.J. (2009): “Regadío y ecología: exigencias medio ambientales”, de GOMEZ-LIMON, J.A., CALATRAVA, J. GARRIDO, A., SÁEZ, F.J. y XABADIA, A. (Eds.) en *La economía del agua de riego en España*, Fundación Cajamar, El Ejido, (Almería).
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1994): *Creating rural indicators for shaping territorial policy*. Paris, Francia.
- ORTEGA ALVAREZ, L.I. (1994): “La protección de las aguas subterráneas” pp. 47-72. de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *La calidad de las aguas*, Civitas.

- ORTÍZ DE TENA, M<sup>a</sup> DEL C. (1994): *Planificación hidrológica*, Marcial Pons, Madrid.
- ORTOLA NAVARRO, S. (1963): “Naturaleza y fijación de canon por vertimiento de residuos nocivos a la riqueza piscícola de las aguas públicas”, en *RAP* nº 40, pp. 251-280.
- OTERO OCHAÍTA, J. (1993): *Modernización e inmovilismo en la Mancha de Ciudad Real (1931-1936)*. Biblioteca de Autores y Temas Manchegos. Ciudad Real.
- PAGÉS I GALTÉS, J. (2005): *Tributos sobre las aguas (estatales, autonómicos y locales)*, Marcial Pons.
- PALLARÈS SERRANO, A. (2007): *La Planificación Hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- (2008): “La participación pública en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente. Especial referencia a los Planes Hidrológicos de cuenca” en *RAP* nº 176, pp. 331-361.
- PAREJO ALFONSO, L. J. (1989): “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública” en *Documentación Administrativa. Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, nº 218/219, pp. 15-66.
- (2004): “El régimen de utilización de los bienes y derechos de dominio público. Autorizaciones y concesiones” pp. 433-474 de CHINCHILLA MARÍN C. (Coord.) en la obra colectiva *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Thomson-Civitas. Madrid.
- PAREJO GAMIR, R. (1985): “Transmisión y gravamen de concesiones administrativas” en *RAP* nº 107, pp. 7-78.
- PEINADO LORCA, M. (1982): “El paisaje vegetal ciudarrealense” pp.15-38 en *Cuadernos de Estudios Manchegos. II Época* nº12. Editorial Clunia, Ciudad Real.
- PEINADO MARTÍN-MONTALVO M. (1997): “Los humedales Manchegos” pp. 227-253 de GONZALEZ CÁRDNEAS E. y GARCÍA RAYEGO J.L. (Coords.) en *Elementos del medio natural en la provincia de Ciudad Real: libro guía de las excursiones de las XII Jornadas de campo de Geografía física*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- PÉREZ PÉREZ, E. (1983): “La figura del consorcio aplicada a la gestión de las aguas subterráneas” en *Revista crítica de derecho inmobiliario* nº 59 pp. 617-690.
- (1988): “La constitución de Comunidades de Usuarios de aguas subterráneas” en *Jornadas sobre la aplicación de la nueva Ley de Aguas*, Zaragoza.

- (1998 a): *La propiedad del agua. Sistema estatal y sistema canario*, Bosch, Barcelona.
  - (1998 b): “Cambios necesarios en el Régimen jurídico-económico del agua”. *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia*, Cuadernos 4, pp. 33 y ss.
  - (1994): “Naturaleza de las comunidades de usuarios del agua y esquema de su régimen jurídico” en *Revista española de Derecho administrativo* nº 81. pp. 47-82.
  - (2001): *La propiedad inmobiliaria, sus formas y su inscripción registral. Propiedad agraria, forestal, de las aguas, de las minas, urbanística, horizontal y de los complejos inmobiliarios privados*. Editorial Bosch.
  - (2002): “El papel de los usuarios en la gestión de las aguas subterráneas” pp. 207-234 de DEL SAZ, S., FORNES, J.M. y LLAMAS, R.M. (Eds.) *Régimen Jurídico de las aguas subterráneas*, Mundi Prensa Libros S.A., Fundación Marcelino Botín. Madrid.
- PÉREZ PICAZO, M. T. (2006): *Los organismos locales de gestión de los regadíos mediterráneos. De los heredamientos a las Comunidades de Regantes*, Murcia.
- PÉREZ ROYO, F. (2011): *Derecho Financiero y Tributario*. Civitas. Pamplona.
- PERNÍA, J.M. y otros (1993): *Las aguas subterráneas, Importancia y perspectivas*. IGME. Madrid.
- PILLET CAPDEPÓN, F. (1989): “Los regadíos de Castilla-La Mancha: implicaciones actuales y tipos de explotación” pp. 133-143 en *Los paisajes del agua. Libro jubilar dedicado al profesor Antonio López Gómez*. Universidad de Valencia y Universidad de Alicante.
- (2001): *La Mancha. Transformaciones de un espacio rural*. Celeste Ediciones. Madrid.
- PITA LOPEZ, M.F. (2007): “Recomendaciones para el establecimiento de un sistema de Indicadores para la Previsión, el Seguimiento y la Gestión de la Sequía”, pp. 51-71 en *Sequía y Adaptación de la Directiva Marco del Agua*. Comité de Expertos en Sequía. Ministerio de Medio Ambiente.
- PIZARRO NEVADO, R. (2011): “Recursos naturales: evaluación de impago ambiental de proyectos de transformación de regadíos” *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 26.
- PRAT, N. (2001): “Problemas y perspectivas en la definición del estado ecológico de los ecosistemas fluviales peninsulares ibéricos” de GRANDE, N., ARROJO AGUDO, P. y MARTINEZ GIL, J. (Coords.) en *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva marco Perspectivas en España y Portugal*. II Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza.

- PRETEL MARÍN, A. (1984): "En torno al concepto y límites de un topónimo olvidado: la Mancha de Montaragón", *Congreso de Historia de Albacete*, Volumen II. Instituto de Estudios Albacetenses. Albacete. pp. 263-271.
- PRETTY, J.N. (2000): "Hacia políticas más propicias para una agricultura sostenible", de LUTZ, E. (coord.) en *Agricultura y medio Ambiente. Perspectivas sobre el desarrollo rural sostenible*. Banco Mundial, Washington D.C.
- PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN MINERA. MINISTERIO DE INDUSTRIA Y DIRECCIÓN GENERAL DE MINAS (1972).
- PULIDO BOSCH, A. (2003 a): "Los agentes contaminantes y la protección de los acuíferos", de PULIDO BOSCH A. y VALLEJOS IZQUIERDO, A. (Coords.), *Gestión y contaminación de recursos hídricos*, Universidad de Almería, Almería.
- (2003 b): *Gestión y contaminación de recursos hídricos*, Universidad de Almería, Almería
- QUIRÓS LINARES, F. y PANCHUELO PORTALES, G. (1992): *El paisaje geográfico: Valle de Alcudia, Campo de Calatrava y Campo de Montiel*. Biblioteca de Temas y Autores Manchegos, Edición Facsimil. Ciudad Real.
- REQUENA PANIAGUA, R. M. (2013): *Plan especial del Alto Guadiana. Pasado, presente y futuro (Estudio especial del Consorcio para la gestión del Plan Especial del Alto Guadiana y las técnicas para reordenar los derechos de uso del agua en el ámbito del PEAG)* EMBID IRUJO A. (Dir.) Trabajo Final Máster: En Especialización e Investigación en Derecho. Universidad de Zaragoza. Departamento de Derecho Público. Área de Derecho Administrativo. <http://zagan.unizar.es/record/11569>
- (2015): "Aspectos Jurídicos de las Reservas de la Biosfera: Especial referencia a "La Mancha Húmeda" pp. 429-449 de EMBID IRUJO A. (Coord.) en *Agua, Energía, Cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental*. Thomson Reuters Cizur Menor.
- REQUENA PANIAGUA, R.M. y GARCIA D. (2010): *El Plan Especial del Alto Guadiana*, de LA CALLE MARCOS A. (Dir.) en Trabajo Fin de Máster: Gestión Fluvial Sostenible y Gestión Integrada de Aguas, II Edición, Universidad de Zaragoza: <http://www.unizar.es/master-gestionaguas/docu/completos/19.pdf>
- RODOTÁ, S. (2010): "Códigos de conducta: entre hard law y soft law" pp. 19-30 de REAL PÉREZ, A. (Coord.) en *Códigos de conducta y actividad económica: una perspectiva jurídica*, Marcial Pons, Madrid.
- RODRIGUEZ ESPINOSA, E. (1986): *El Catastro del Marqués de la Ensenada y sus aplicaciones en la enseñanza de la geografía*. UNED. Ciudad Real.

- RODRIGUEZ GARCIA, C.J. (1990): *Una nueva sistematización jurídica de las propiedades especiales*, Dykinson, Madrid.
- RODRIGUEZ MUÑOZ, J. M. (2004): *La Alternativa fiscal verde (la utilización de instrumentos económicos de protección ambiental con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura.)* Editorial Lex Nova. Valladolid.
- ROSELL, J. (2001a): “Aspectos económicos de la utilización de las aguas subterráneas en la Mancha” de HERNANDEZ-MORA N. y LLAMAS MADURGA R. (Eds.) en *La economía del agua subterránea y su gestión colectiva*. Fundación Marcelino Botín y Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- (2001 b): “An example of an agri-environment scheme in Spain-the case of water management in La Mancha” de R.G.H. BUNCE et al.(Eds.) *Examples of European agri-environment schemes and livestock systems and their influence on Spanish cultural landscapes*. Wageningen, Alterra, Green World Research, Alterra-report 309.
- ROSELL J. ALCÁNTARA, V. y VILADOMIU, L. (1995): *Economic Appraisal and European Union Funds: A Study of Water Management and Irrigation in Spain*. Sociedad Española de Ortilogía/The Royal Society for the Protection of Birds, July.
- ROSELL J, y VILADOMIU, L. (1997): “El Programa de Compensación de Rentas por la reducción de regadíos en Mancha Occidental y Campo de Montiel”. *Revista Española de Economía Agraria*, 177 Enero-Abril.
- (1998): “Gestión del agua y política agroambiental”, pp. 281-339 de CRUCES DE ABIA, J., HERNANDEZ J.M., LOPEZ SANZ y ROSELL J. (Coords.) en *De la noria a la bomba. Conflictos sociales y ambientales la cuenca alta del río Guadiana..* Bakeaz, Bilbao.
  - (1999): Wine regime. En BROUWER F. (Ed.) *CAP regimes and the European Countryside: Prospects for integration between agricultural, regional and environmental policies*, CAB International.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M. (2001): *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas Madrid.
- (2012) “Las obligaciones de los entes locales en relación con la protección de la calidad de las aguas” pp. 427-474 de EMBID IRUJO A. (Dir.) *en Agua y Ciudades*, Civitas.
- RUIZ FUNES, M (1912): *El derecho consuetudinario en la huerta de Murcia*, Murcia.
- RUIZ PULPON A.R. (2007): “*Tipología Territorial de la Agricultura de Regadío en los municipios de la cuenca hidrográfica del Guadiana*”. Tesis Doctoral. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- SALINAS ALCEGA, S. (2007): “Derecho internacional de aguas” pp. 598-631 de EMBID IRUJO A. (Dir.) *en Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel, Madrid.

- (2016): “Adaptación a los impactos del cambio climático en los recursos hídricos transfronterizos: Respuestas desde el Derecho internacional y europeo” pp. 155-208, de EMBID IRUJO, A. (Dir.) *Treinta años de la Ley de Aguas de 1985*, Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (1985): “Usuarios e intereses generales en la ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales” *REDA*, nº 45, pp. 25-44.
- (1997): “La Ley de Aguas Española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, *REDA*, nº 96.
- SÁNCHEZ JORDÁN, E. (2006): “El Registro de aguas como instrumento de control: ¿una herramienta bien aprovechada? Un balance tras 20 años”, en el seno del *V Congreso Ibérico Gestión y Planificación del Agua*.
- SANCHEZ MORON, M. (1985): "Transformación y pérdida futura o limitación del contenido de la propiedad privada de las aguas: sobre algunos aspectos del régimen transitorio de la nueva Ley de Aguas" en *REDA* 46, pp. 179-188.
- (1995): “El derecho a la información en materia de medio ambiente” *RAP* nº 137 pp. 31-56.
  - (2013): *Derecho Administrativo Parte General*. Tecnos. Madrid.
- SANCHO COMINS, J. y otros (1994 a): “El medio ambiente en la PAC: impactos recientes en la agricultura española”, en *Agricultura y Medio Ambiente*. El Campo. Banco Bilbao-Vizcaya, nº 131, pp. 9-30.
- (1994 b): “La tradición e innovación en el paisaje agrario. Los efectos de la PAC en la región central española”, en *Agricultura y Medio Ambiente*. El Campo. Banco Bilbao-Vizcaya, nº 131, pp.215-234.
- SANZ RUBIALES, I. (1996): “Régimen jurídico de la contaminación de aguas por nitratos utilizados en agricultura” en *I Congreso Regional del Agua*. Palencia. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y León y Confederación Hidrográfica del Duero, pp. 265-269.
- (1997): *Los vertidos en aguas subterráneas*, Marcial Pons, Madrid.
  - (1999): “Contaminación de las aguas subterráneas” pp. 223-247 de MELGOSA ARCOS F.J. (Coord.) en *Estudios de derecho y gestión ambiental* Vol. 1.
  - (2004): “La contaminación difusa de las aguas por los residuos ganaderos” *Revista de Derecho*. Vol. 5 nº 5 pp. 455-467.
- SARMIENTO, D. (2008): *El soft law administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor.

- SASTRE BECEIRO, M. (2002): “Propiedad pública o privada de los humedales y aguas subterráneas”, pp. 79 y ss. de BRUFAO P. LLAMAS, R.M, (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: aspectos legales, institucionales y económicos*. Fundación Marcelino Botín-Ediciones Mundi Prensa, Madrid.
- SEGURA GRAIÑO, R. (1996): “La introducción en España de un mercado de aguas a la luz de la experiencia californiana” en las pp. 319-324 de EMBID IRUJO, A. (Dir.) en *Precios y mercados del Agua*, Civitas, Madrid.
- SEOANEZ CALVO, M. (1977): *La contaminación agraria*, Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, Madrid.
- SERENO A. (2012): “La territorialización de la política nacional del agua. Efectos a nivel internacional”, *Actualidad Jurídica Ambiental*.
- SERNA J. y GAVIRIA M. (1995): *La quimera del agua. Presente y futuro de Daimiel y la Mancha Occidental*. Crónicas de la Mancha SL, Madrid.
- SETUAIN MENDIA, B. (2001): “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo” en *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 11 pp. 5-32.
- (2004): “Aspectos normativos de los mercados de aguas: últimas aportaciones desde la reforma del Reglamento del Dominio Público Hidráulico” en *RAP* nº 163, pp. 349-388.
  - (2011): “La distribución de competencias sobre la calidad de las aguas” en las pp. 85-125 de EMBID IRUJO, A. y DOMINGUEZ SERRANO, J. (Dirs.) en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*. Iustel. Madrid.
  - (2012): “El régimen de protección cualitativa de las aguas superficiales derivado de la DMA: aspectos fundamentales y reflejo en el derecho español” pp. 81-104 *Justicia Administrativa*. Número Extraordinario 2012 sobre *La Directiva Marco del Agua y su recepción en España*.
  - (2015 a): “Las Buenas Prácticas Agrarias como técnica de protección frente a la contaminación por fertilizantes: alcance y operatividad en las normas hídricas y agrícolas” pp. 29-62 EMBID IRUJO, A. (Coord.), en *Agua, Energía, Cambio climático y otros estudios de Derecho Ambiental*. Thomson Reuters Cizur Menor.
  - (2015 b): “La tarificación de los servicios relacionados con el agua: condiciones, alcance y eficacia a la luz de la reciente jurisprudencia comunitaria”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, nº 30 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo), pp. 133-161.

- SHIKLOMANOV, I., (1997): “Comprehensive assessment of the freshwater resources of the world”. *Informe E/CN. 17/1997/9*. Publicado por la Organización Meteorológica Mundial.
- SOSA WAGNER, F. (2008): *La gestión de los servicios públicos locales*. Civitas, Thomson, Cizur Menor.
- SUMPSI VIÑAS, J.M. (1994): “El régimen económico-financiero del agua y la agricultura” *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº167, pp. 59-88.
- TARJUELO, J.M. (1999): “Agricultura” de DIAZ PINEDA F. y otros colaboradores en Comisión de Expertos sobre *el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible del Alto Guadiana. Dictamen, Prospección, Diagnóstico y Propuestas de Actuaciones*. Informe para el Organismo Autónomo de Parques Nacionales (MMA) y Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (JCCM).
- TARRÉS VIVES, M. (2009): “La calidad del agua como concepto jurídico” en las pp. 23-35 de MONTORO CHINER, M. J. (Coord.) en *El agua: estudios interdisciplinarios*. Atelier, Barcelona.
- TIÓ, C. (1994): *La política Agraria Común y los nuevos regadíos*. Revista de Estudios Agrosociales, nº 167, enero-marzo.
- TIRADO ROBLES, C. (2004): *La Política del Agua en el Marco Comunitario y su integración en España*. Thomson Aranzadi.
- (2007): “Derecho comunitario de aguas” pp. 569-584 de EMBID IRUJO A. (Coord.) en *Diccionario de Derecho de Aguas*, Iustel. Madrid.
  - (2012): “La directiva marco de aguas y los problemas de su transposición en los estados miembros” pp. 93-126 de AURA A.M. y DE MEDRANO L.(Coords.) en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica. I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas*. Dykinson.
- TORRENS, J. y otros (1976): “Contribución al conocimiento de relaciones entre los acuíferos del Campo de Montiel y la Llanura Manchega. La leyenda del Guadiana” *Hidrogeología y Recursos Hidráulicos* nº 1 398-401.
- TORRES, M A. y MARTÍN, M.P. (2012): “Agricultura y medio ambiente: condicionalidad y buenas prácticas agrarias” pp. 575-598 de PÉREZ ALONSO, E. J. (Coord.) en *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- TROMBE, F. (1977): *Las aguas subterráneas*. Barcelona. Oikos-Tau.

- UREÑA, F. (1997): “Análisis de la evolución del regadío en la provincia de Ciudad Real en el período 1960-1995”, en *III Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid. Ministerio de Medio Ambiente, pp. 656-668.
- VALLEJOS IZQUIERDO, A. (2003): “Focos potenciales de contaminación” de PULIDO BOSCH, A. y VALLEJOS IZQUIERDO, A. (Coords.) en *Gestión y contaminación de recursos hídricos*. Universidad de Almería, Servicio de Publicaciones.
- VAQUERA GARCIA, A. (1999): *Fiscalidad y medio ambiente*. Lex Nova.
- VARELA ORTEGA C. (2008): “Participación pública para la gestión del agua en la cuenca alta del Guadiana: la experiencia del proyecto de investigación europeo Newater” pp. 483-502 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Ciudadanos y usuarios en la Gestión del Agua*. Thomson Civitas. Cizur Menor.
- VARELA ORTEGA C., SUMPSI J.M. y BLANCO M. (2002): “Análisis económico de los conflictos entre el regadío y la conservación de humedales en el alto Guadiana” pp. 257-290 de COLETO C, MARTINEZ CORTINA L y LLAMAS MR (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana..* Mundi Prensa Fundación Marcelino Botín. Madrid.
- VARGAS JIMENEZ, M<sup>a</sup> REYES (2017): *Los tributos y la protección del medio ambiente*. Editorial Aranzadi. Colección Cuadernos Aranzadi de Jurisprudencia tributaria.
- VARGAS MOLINA J. (2016): *Propuesta metodológica para la evaluación y el análisis de la vulnerabilidad de las sequías a escala de demarcación hidrográfica. Aplicación al caso del Guadalete-Barbate*, Tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide.
- VAZQUEZ COBOS, C. (2000): “La regulación de los contratos de cesión de derechos de usos de agua” en las pp. 159 y ss. de A. EMBID IRUJO (Dir) en *La reforma de la Ley de Aguas*. (Ley 46/1999, de 13 de diciembre), Civitas, Madrid.
- (2006) “Régimen Económico financiero del agua” en *Derecho de Aguas*. Fundación Instituto Mediterráneo del Agua, pp. 1001-1036.
- VELASCO CABALLERO, F. (1994): El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector? en *Revista andaluza de Administración Pública* nº 19, pp. 77-121.
- VELASCO LIZCANO, M. (2001): *Hablemos del acuífero 23*. Toledo. Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
- (2002): “La Reserva de la Biosfera de la Mancha Húmeda. Estado de conservación de los humedales en relación con el uso de las aguas subterráneas” pp. 197-232 de COLETO C, MARTÍNEZ CORTINA L y LLAMAS R.M. (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la*

*conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Ediciones Mundi-Prensa. Fundación Marcelino Botín. Madrid.

- (2004): “La gestión de las aguas subterráneas: una perspectiva social” en *Una nueva cultura del agua para el Guadiana. Desde Ruidera a Ayamonte*, Zaragoza. Fundación Nueva Cultura del Agua. ADENEX.
- (2005): *100 años en el desarrollo de la cuenca alta del río Guadiana (1898-1998)*. Tesis Doctoral. Consejo Económico Social de Castilla-La Mancha. Toledo.
- (2013): *La Mancha Húmeda de cenegal a Reserva de la Biosfera*. Editorial Círculo Rojo.

VERGARA BLANCO, A. (1996): “El mercado de las aguas en el derecho chileno” pp. 325-339 de EMBID IRUJO A. (Dir.) en *Precios y Mercados del agua*, Civitas, Madrid.

VILADOMIU, L. y ROSELL, J. (1996): “Informe preliminar sobre el Programa de Compensación de Rentas en los regadíos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel.” En *Documento de trabajo del Proyecto de Investigación Regional guidelines to support sustainable landuse by EC agri-environmental programmes (AEP)*. Proyecto AIR CT94-1296.

- (1997): “Informe preliminar sobre el Plan de Compensación de Rentas en los regadíos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel” en *Programa de humedales de las Tablas de Daimiel*. Universitat de Barcelona.
- (1999): “El Programa de compensación de rentas por disminución de regadíos en Castilla-La Mancha” de F. SUÁREZ F. Y OÑATE J.J. (Eds.) en *Conservación de la naturaleza y mundo rural: experiencias y perspectivas para el siglo XXI*. Madrid.
- (2002): “Intensificación agraria, agua y humedales en cuenca Alta del Guadiana” pp. 277-290 de COLETO C, MARTÍNEZ CORTINA L y LLAMAS R.M. (Eds.) en *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: la cuenca alta del Guadiana*. Ediciones Mundi-Prensa. Fundación Marcelino Botín. Madrid.

VILLAR PALASÍ, J.L. (1952): “Concesiones administrativas”, en “*Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*”. Vol. IV. Barcelona.

VILLAR ROJAS, F.J. (1994): “El Derecho Transitorio de la Ley de Aguas de Canarias: el inevitable equilibrio entre el dominio hidráulico y los derechos preexistentes”, en *REDA*. nº 83, pp. 425-454.

VILLARROYA, F. (1995): “El acuífero 23 manchego: ópticas diferentes de un mismo problema. Posibles soluciones” en *Estudios Geográficos, Noticias y Comentarios*, nº 219, pp. 455-462.

WIJNEN, M.; AUGÉARD, B.; HILLER, B.; WARD, C. y HUNTJENS, P. (2012): *Managing the invisible, Understanding and Improving Groundwater Governance Water Papers*, Banco Mundial, Washington, pp.13-14. Accesible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/450431468157768820/pdf/717420WP0Box370naging0the0invisible.pdf>.

YABAR STERLING A. (2004): “El desarrollo sostenible, principio y objetivo común de la sociedad y el mercado, en la UE de nuestros días” pp. 75-94 en *Revista de ciencias jurídicas y sociales* n° 0.

ZEKRI, S. (1990): “La contaminación agraria difusa del regadío: algunas reflexiones”. *Revista de Estudios Agro-sociales* n° 153, pp. 93-118.